



## Un análisis de las políticas de cuidado infantil: caso de estudio en la provincia de Santa Fe

Gala Díaz Langou • Carolina Aulicino

Este documento fue elaborado como parte del proyecto "Análisis y recomendaciones para la organización social del cuidado infantil en Santa Fe", dirigido por Fabián Repetto.



## Índice

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>3</b>
<b>Agradecimientos</b> .....	<b>3</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Marco conceptual</b> .....	<b>6</b>
1.1. Antecedentes y características del concepto de cuidado. La organización social del cuidado. ....	6
1.2. Inequidades de género y políticas conciliatorias.....	11
1.3. El cuidado infantil. Hacia un abordaje integral y desde un enfoque de derechos. ....	15
<b>2. Marco legal e institucional a nivel nacional</b> .....	<b>21</b>
2.1. El marco legal .....	21
2.2. El marco institucional.....	25
<b>3. Las políticas de cuidado infantil en la provincia de Santa Fe.</b> .....	<b>28</b>
3.1. Los alcances y los contenidos de las políticas de cuidado infantil en la provincia.....	28
3.2. La articulación entre la oferta pública de cuidado infantil .....	43
3.3. La articulación con la oferta privada de cuidado infantil .....	51
<b>4. Reflexiones finales</b> .....	<b>54</b>
<b>Anexo 1: Aclaraciones metodológicas</b> .....	<b>59</b>
Objetivos, enfoque y matriz utilizada .....	59
Fuentes.....	62
La selección de la provincia de Santa Fe.....	63
<b>Anexo 2: Proyectos de ley presentados en el Congreso de la Nación</b> .....	<b>64</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>81</b>
<b>Acerca de las autoras</b> .....	<b>83</b>
<b>Notas</b> .....	<b>84</b>

## Índice de gráficos y tablas

Gráfico 1. La clasificación de las actividades de cuidado.....	8
Gráfico 2. El diamante de cuidado .....	10
Gráfico 3. Las dimensiones del cuidado infantil .....	17
Gráfico 4. Estructura organizativa territorial del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe.....	44
Tabla 1. Matriz de dimensiones y variables de análisis	60

## Resumen ejecutivo

El cuidado infantil es una cuestión crucial a la hora de garantizar el bienestar y la promoción del desarrollo integral de los niños y niñas. En este sentido, las políticas de cuidado infantil se constituyen como una de las herramientas más efectivas de inversión en el capital humano de las personas, y en la consecución de sus derechos socio-económicos. Más aún, la posibilidad de desarrollar actividades de cuidado de calidad o de acceder a servicios de cuidado es diferencial en cada grupo social, ya que el origen social pesa en las posibilidades de desarrollo futuro, en especial en sociedades no igualitarias. Por lo tanto, la promoción de sistemas de cuidado infantil públicos, de acceso y calidad igualitaria para toda la población, tiene un fuerte componente pro-equidad. Adicionalmente, una política de cuidado infantil universal puede producir externalidades positivas en materia de reducción de las inequidades de género y posibilitar una mayor y mejor inserción laboral de las mujeres, dado que el cuidado es un trabajo doméstico no remunerado, invisible y que recae sobre las mujeres a partir de la actual división sexual del trabajo. Sin embargo, para que las políticas de cuidado infantil cumplan estas funciones deben ser de carácter integral, ya que se trata de una cuestión con múltiples aristas.

En el presente trabajo, se busca contribuir a la generación de un abordaje integral en las políticas de cuidado infantil. Para ello, el objetivo específico del presente documento se centra en analizar los servicios de cuidado infantil en la provincia de Santa Fe (contextualizados por la normativa a nivel nacional) con el fin de generar conocimientos que puedan servir para informar el diseño y la ejecución de estas políticas en todo el país.

En síntesis, las políticas de cuidado infantil del Gobierno de la Provincia de Santa Fe han presentado importantes avances en los últimos tiempos, especialmente a partir de la Ley Provincial 12.967 y del Sistema de Promoción y Protección de Derechos. En la actualidad, las políticas que se implementan desde los Ministerios de Desarrollo Social, Educación y Salud, se encuentran en pleno desarrollo para alcanzar los estándares establecidos en esa normativa. El hecho de que existan espacios de diálogo y coordinación, guiados por un objetivo común compartido por los distintos organismos en materia de cuidado infantil (el logro de los derechos establecidos en la Ley), son signos auspiciosos. Sin embargo, aún restan desafíos por delante, especialmente en lo que se refiere a la articulación y regulación del sector privado y en la promoción de políticas que promuevan una resignificación de los roles al interior de los hogares.

## Agradecimientos

Las autoras agradecen muy especialmente a Patricia Giuricich por su apoyo en la realización del trabajo de campo correspondiente a este proyecto, y también a todos los funcionarios de la provincia de Santa Fe que fueron entrevistados, por su tiempo y buena predisposición (Marcela Silvina D'Angelo, subsecretaria de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia, Daniel Teppaz y Nora Redondo, autoridades de la Dirección por la Salud en la Niñez, Adolescencia, Salud Sexual y Reproductiva, y María Elena Festa, directora de Educación Especial). También se agradecen los aportes de la experta Carla Zibecchi por su revisión del marco conceptual y sus recomendaciones acerca del proyecto.

## Introducción

El cuidado infantil es una cuestión crucial a la hora de garantizar el bienestar y la promoción del desarrollo integral de los niños y niñas. Los primeros años de vida influyen fuertemente en el desarrollo de los individuos, tanto en sus aspectos físicos (siendo esencial el acceso a una buena nutrición y controles médicos) como emocionales y cognitivos (donde cobran relevancia la estimulación temprana, los servicios de educación inicial y las relaciones que se establezcan entre quien cuida y quien es cuidado). En este sentido, las políticas de cuidado infantil se constituyen como una de las herramientas más efectivas de inversión en el capital humano de las personas, y en la consecución de sus derechos socio-económicos. Más aún, la posibilidad de desarrollar actividades de cuidado de calidad o de acceder a servicios de cuidado es diferencial en cada grupo social, ya que el origen social pesa en las posibilidades de desarrollo futuro, en especial en sociedades no igualitarias (Esping-Andersen G. , 2004). Por lo tanto, la promoción de sistemas de cuidado infantil públicos, de acceso y calidad igualitaria para toda la población, tiene un fuerte componente pro-ecuidad. Adicionalmente, una política de cuidado infantil universal puede producir externalidades positivas en materia de reducción de las inequidades de género y posibilitar una mayor y mejor inserción laboral de las mujeres, dado que el cuidado es un trabajo doméstico no remunerado, invisible y que recae sobre las mujeres a partir de la división sexual del trabajo.

El cuidado, y en especial el cuidado infantil, requiere de un abordaje multidisciplinario y multidimensional, ya que se trata de un asunto complejo y con variadas aristas. Por lo tanto, desde las políticas públicas, el cuidado infantil debe ser abordado integralmente.

En el presente trabajo, se busca contribuir a la generación de un abordaje integral en las políticas de cuidado infantil. Para ello, el objetivo específico del presente documento se centra en analizar los servicios de cuidado infantil en una jurisdicción argentina (la provincia de Santa Fe), con el fin de generar conocimientos que puedan servir para informar el diseño y la ejecución de estas políticas en todo el país.

El documento se encuentra estructurado, luego de esta breve introducción, en cuatro secciones y dos anexos. En primer lugar, se presenta un marco conceptual. Allí, se presentan los antecedentes y las características del concepto de cuidado, y se hace una referencia especial a su organización social. También se presenta una breve síntesis de las principales discusiones conceptuales en materia de los impactos de las políticas de cuidado desde una perspectiva de género, y del rol de las políticas conciliatorias. Se cierra esta primera sección introduciendo el concepto del cuidado infantil y remarcándose la necesidad de contar con un abordaje integral desde un enfoque de derechos. La segunda sección presenta una descripción del marco legal e institucional a nivel nacional en materia de cuidado infantil, dado que éste enmarca las políticas que pueden ser desarrolladas en los ámbitos subnacionales. La tercera sección constituye el núcleo del presente trabajo, ya que presenta las políticas de cuidado infantil existentes en la provincia de Santa Fe. Las políticas son presentadas, por un lado, en lo que se refiere a sus alcances y contenidos, describiendo todos los servicios existentes desde esencialmente tres organismos públicos: el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud. Luego, se hace mención a las diversas instancias y mecanismos existentes para promover la coordinación entre las políticas de cuidado infantil del gobierno provincial. Por último, se hace una breve referencia a los canales de articulación con la oferta privada en la provincia. En la cuarta y última sección se presentan las reflexiones finales producto de la investigación. Finalmente, en el primer anexo se presenta el marco metodológico con el cual se realizó la investigación. Para ello, se detallan los objetivos, el enfoque y la matriz utilizados; las fuentes empleadas; y la justificación de

la selección de Santa Fe como provincia en la que se realizó el estudio. En el segundo anexo se presenta una compilación de los principales proyectos de ley presentados en el Congreso en los últimos 3 años, respecto a la problemática del cuidado.

# 1. Marco conceptual

## 1.1. Antecedentes y características del concepto de cuidado. La organización social del cuidado.

Al igual que todas las problemáticas sociales, la cuestión de la organización social del cuidado infantil es compleja y multidimensional, por lo que requiere ser abordada de manera integral, teniendo en cuenta sus distintas aristas. Para entender a qué se hace referencia con cuidado infantil es necesario aclarar, primero, que implica la noción de cuidado y cómo ha ido ganando lugar dentro del debate académico y la discusión de políticas públicas. Actualmente se entiende por cuidado a aquellos bienes, servicios, valores y afectos involucrados en la atención a niños, mayores, enfermos y personas con discapacidades. 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.

Esta concepción surgió de un proceso académico relativamente reciente. Es en la década de 1970 que la problemática de cuidado comienza a ser discutida desde otro ángulo, a través del surgimiento de la crítica feminista al pensamiento económico que parte de la diferenciación entre los procesos de producción social integrados al mercado capitalista y los procesos ligados al consumo y la reproducción realizados en el ámbito doméstico, es decir, entre la casa y el trabajo. Es a partir de ese *trabajo doméstico, no remunerado*, que se reproduce la fuerza de trabajo, por lo que resulta indispensable para el funcionamiento de la sociedad capitalista. La crítica feminista problematiza, así, el propio concepto de trabajo al no limitar su definición a aquellas tareas que se realizan en el mercado laboral. Buscaban definir la especificidad de las actividades ligadas al cuidado de los otros y la manera en que afectaban la vida de las mujeres, principales actores encargados de realizarlas. Los primeros trabajos se centraron en estas actividades en cuanto a su carácter de tareas no remuneradas e informales desarrolladas dentro del ámbito familiar y que implican el establecimiento de lazos personales y relaciones de interdependencia, resaltando el impacto que tiene el contexto en el cual son realizadas (Daly & Lewis, 2000). De este modo, el cuidado no era denominado como tal, sino que se utilizaban los conceptos de reproducción de la fuerza de trabajo o trabajo reproductivo.

Los trabajos pioneros de Larguía y Dumoulin destacan otra característica de estas tareas: su *invisibilidad*, ya que no arroja un producto económicamente imputado en las cuentas nacionales. Estos autores definen la labor doméstica como aquel conjunto de tareas cotidianas y repetitivas que aseguran la reproducción social en tres sentidos: la reproducción biológica, la reproducción cotidiana y la reproducción social, especialmente el cuidado y socialización temprana de los niños y niñas (Esquivel, Faur, & Jein, 2009). En los años posteriores, estas conceptualizaciones fueron reformándose y profundizándose, separando ciertas cuestiones y agregando nuevas dimensiones, respondiendo a los cambios y a los distintos arreglos que se fueron generando en las sociedades contemporáneas.

Por un lado, se separan analíticamente las nociones de domesticidad y reproducción social, al advertirse que no todas las tareas relacionadas con la reproducción social de la fuerza laboral se realizan en el ámbito doméstico. Por otro lado, se incorpora la dimensión del mercado, y la mercantilización (o comodificación) de las actividades ligadas a esta reproducción (ya que no todas se realizan en el hogar ni por medio del trabajo no remunerado), y el nivel institucional, reconociendo la importancia del papel que juegan las políticas públicas y el rol regulador del Estado y corriendo el foco de la idea de producción y reproducción de la fuerza de trabajo a la noción de cuidado de las personas. Por otro lado, es importante destacar la obra fundadora de Carol Gillan

(*In a different voice*, de 1982) que critica la asociación entre el cuidado y una moral propiamente femenina. Los debates generados en torno a esta obra dieron un impulso importante a la teoría del cuidado, especialmente en el mundo académico estadounidense. Especialmente, este trabajo ha recibido fuertes críticas porque realiza una asociación entre la diferencia ética del cuidado y una diferencia de género mientras que otros autores consideran necesario introducir una dimensión política que incluya las desigualdades y roles sociales presentes en una sociedad (Borgeaud-Garciandía, 2009).

Algunos trabajos más recientes de la economía feminista han desarrollado el concepto de *economía del cuidado*, mediante el cual se refieren al conjunto indefinido de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores relativos a las necesidades más básicas y relevantes para la existencia y reproducción de las personas en las sociedades en que viven. Es decir, aquellos elementos (tanto físicos como simbólicos) imprescindibles referidos a la alimentación, la educación, la salud y la vivienda, tomando en cuenta tres dimensiones: la material, que implica un trabajo, la económica, que implica un costo, y la psicológica, que implica un vínculo afectivo (Rodríguez Enríquez, 2007). Este trabajo genera, a su vez, bienes y servicios para el consumo directo de los miembros del hogar y una relación estrecha entre quien cuida y quien es cuidado. Esta concepción se interesa por el valor económico del cuidado y por la relación entre sistema económico y organización del cuidado, pero debe ser complementada con aportes de otras disciplinas (Aguirre, 2008).

Partiendo de estas consideraciones, hoy es posible definir el concepto de **cuidado**, teniendo siempre en mente la complejidad que introduce su carácter multidimensional e intersectorial, que implica la participación de una multiplicidad de actores, instituciones y sectores incluyendo al Estado, el mercado, la familia y las organizaciones sociales y comunitarias. El análisis del cuidado se ha tornado un campo de estudio específico (especialmente en Europa y América del Norte) que se utiliza tanto para dar cuenta de la experiencia de vida de las mujeres como entendida en tanto herramienta analítica de las políticas sociales (Faur, 2009).

En una definición amplia es posible concebir al cuidado como **todas aquellas actividades que se realizan para “mantener, continuar y reparar el mundo en que vivimos”** (Tronto 1993 en Esquivel, Faur & Jein, 2009, pág. 10). Más específicamente, como **“actividades y relaciones involucradas en satisfacer los requerimientos físicos y emocionales de los adultos dependientes y de los niños, y las normativas y marcos económicos y sociales dentro de los cuales estas actividades son asignadas y llevadas adelante”** (Daly & Lewis, 2000, págs. 285, traducción propia). Requieren la combinación de trabajo remunerado y no remunerado e involucra una conexión personal y emocional entre los/las cuidadores/as y los/as cuidados/as.

Es importante resaltar que las actividades de cuidado no se realizan única y exclusivamente dentro de los hogares de manera no remunerada. La noción de cuidado implica tanto la posibilidad de auto-cuidado como la de cuidar a otros. Como menciona Corina Rodríguez Enríquez (2007), en este último caso es posible distinguir dos tipos: el directo, que consiste en la prestación material y la atención a las necesidades físicas y biológicas que implican una transferencia de tiempo y una interacción cara a cara, y el indirecto, que implica la transferencia desde un componente de algún sistema social de los mecanismos necesarios para que los individuos generen por sí mismos las atenciones necesarias. A su vez, es posible distinguir entre cuidado espontáneo (ocasional y voluntario), necesario (que no puede ser auto-provisto) y personal (que podría ser auto-provisto pero se delega hacia otra persona). Además, esta autora entiende que, si bien los receptores de cuidado son generalmente las personas dependientes, también lo son personas capaces, en el sentido de que “los sujetos del cuidado somos todos” (Rodríguez Enríquez, 2007, pág. 17).

Finalmente, es posible identificar diferentes componentes del cuidado: tiempo para cuidar, dinero para cuidar y servicios de cuidado infantil (Pautassi L. C., 2007), siendo sus tareas específicas aquellas que se relacionan con la reproducción biológica, la crianza y atención de las personas dependientes, las que se realizan para el bienestar de todos los miembros de la unidad familiar (cocinar, lavar, planchar, etc.) y aquellas relacionadas con el afecto y el bienestar emocional.

**Gráfico 1. La clasificación de las actividades de cuidado**



Fuente: Elaboración de CIPPEC.

Como ya fue mencionado, el Estado, el mercado y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) también participan en el cuidado. Según el grado en que cada uno de esos actores intervenga y las combinaciones que se den entre ellos se establecen distintas configuraciones, emulando la tipología de regímenes de bienestar desarrollada por Esping-Andersen (Esping-Andersen, 2000). Esta tipología clasifica los diversos regímenes de acuerdo a los grados variables de desmercantilización (que refiere al grado en que estos Estados garantizan derechos económicos y sociales a las personas por fuera de los mecanismos de intercambio mercantil) y desfamiliarización (que indica el grado en que estos Estados reducen el nivel de dependencia de las personas respecto a sus familias). Así, la incorporación del concepto de régimen de bienestar de Esping-Andersen enfatiza el hecho que la producción de bienestar no se restringe a las políticas estatales sino que también articula la provisión proveniente del mercado y las familias. La tipología de Estados de

Bienestar de este autor fue utilizada en la década de 1990 para caracterizar las configuraciones entre estos tres proveedores de bienestar en materia de cuidado.

No obstante, las corrientes feministas realizaron una serie de críticas respecto a estas concepciones, ya que centran su mirada específicamente en el rol que los regímenes de bienestar asignaban a las mujeres a través de la construcción de determinados modelos familiares. Los análisis de los regímenes de bienestar se centran exclusivamente en la relación entre Estado y mercado de trabajo formal, interpelando a las mujeres como ciudadanas sólo cuando éstas se vinculaban al trabajo remunerado y no cuando realizan tareas indispensables ligadas a la reproducción de la sociedad. Las corrientes feministas interpelan además la noción de desmercantilización desde un enfoque de género al considerar que las mujeres pueden efectivamente desmercantilizar su bienestar pero a costa de depender de los ingresos de sus maridos o la asistencia social<sup>1</sup>. Por eso, introducen el mencionado concepto de desfamiliarización para examinar el modo en que se estructura la oferta de servicios de cuidado y las alternativas de las mujeres para insertarse en el mercado de trabajo y acceder a los derechos sociales (Faur, 2009). Así, es posible identificar, por un lado, regímenes familistas, donde la responsabilidad principal del bienestar corresponde a las familias y a las mujeres en las redes de parentesco. En estos casos, sólo se admiten intervenciones públicas dirigidas a las familias si son de carácter subsidiario. Por otro lado, en los regímenes desfamiliarizadores existe una derivación hacia las instituciones públicas y hacia el mercado, dependiendo del peso que tengan los servicios del Estado y los grados de desmercantilización que se alcancen (Aguirre, 2008).

### **La organización social del cuidado**

El uso extendido y con diferentes connotaciones de la noción de cuidado plantea el riesgo de vaciarla de contenidos. Por esta razón, ciertos autores utilizan la noción de **cuidado social** (en lugar de simplemente “cuidado”) con el fin de intentar retener su capacidad explicativa. Esta noción entiende el cuidado desde tres dimensiones principales.

1. **Cuidado como trabajo.** Esta dimensión implica una comparación con otras formas de trabajo y llama la atención sobre las condiciones en las cuales el mismo se realiza, en especial, sobre si el trabajo realizado es remunerado o no, formal o informal y sobre el papel del Estado en estas determinaciones.
2. **Cuidado como responsabilidad.** La segunda dimensión inserta al cuidado dentro del marco normativo de la obligación y la responsabilidad, enfatizando sobre las relaciones sociales y societales del cuidado y el rol del Estado en reforzar o debilitar las normas existentes.
3. **Cuidado como actividad costosa.** Finalmente, la tercera entiende al cuidado como una actividad que implica costos, tanto financieros como emocionales, y la manera en que éstos son repartidos entre los individuos, las familias y la sociedad en general.

Así, el cuidado entendido como cuidado social se entiende en términos de **organización social del cuidado**, como “la configuración que se desarrolla mediante las instituciones que regulan y proveen servicios de cuidado infantil, así como de sus resultados en el modo en que los sujetos pertenecientes a diversas clases sociales y género se benefician del mismo” (Faur, 2009, pág. 36). De esta manera, es entendido como un metaconcepto que atraviesa distintas esferas y que incluye en su análisis los niveles micro y macro sociales.

---

<sup>1</sup>Esping-Andersen retoma estas críticas en trabajos posteriores y reconoce que los Estados de Bienestar se configuran sobre el modelo familiar de varón proveedor/mujer ama de casa y que cada tipo refleja nociones distintas acerca de las obligaciones familiares y el papel del Estado en relación a ellas (Faur, 2009).

La noción de cuidado social significa entender al cuidado en términos de organización social y permite complementar el análisis de esos aspectos microsociales con un examen del rol de las políticas sociales en la regulación de las relaciones, actividades y responsabilidades del cuidado y el modo en que esas estrategias se organizan. Esto nos permite observar la capacidad de las políticas para promover o no igualdad en el acceso a derechos y oportunidades y los resultados diversos que generan en distintos grupos sociales y en términos de género. En este sentido, retomando las cuatro instituciones que es posible identificar en la provisión del cuidado en los cuatro pilares del bienestar (la familia, el Estado, el mercado y la comunidad). Al examinar sus roles, es posible observar la conformación de un **diamante de cuidado**, que emerge de esta provisión multisectorial del cuidado (Esquivel, Faur, & Jein, 2009)<sup>2</sup>.

**Gráfico 2. El diamante de cuidado**



Fuente: Elaboración de CIPPEC.

Este concepto nos permite ver los costos diferenciales que el cuidado supone para las familias según el peso relativo de los distintos pilares a través de un análisis multidisciplinar. En general, las sociedades presentan varios diamantes definidos según los niveles de estratificación y fragmentación social y variando según la manera en que se organizan, también, los sistemas de salud, educación y previsión social y los modelos de familia y de género que promueven determinadas políticas de alivio a la pobreza. Todas estas instituciones inciden de manera indirecta en la configuración del cuidado. Además, existen instituciones y políticas que inciden de manera directa: las políticas de empleo y las que regulan la disponibilidad y acceso a servicios de cuidado

---

<sup>2</sup> Este concepto es desarrollado por Shahra Razavi en Razavi, S. (2007). The political and social economy of care: an issues paper. Geneve: UNRISD.

(en el caso del cuidado infantil podría darse el ejemplo de los jardines maternales). Así, “la forma en que se configuran las instituciones de protección social, a partir de determinadas lógicas políticas, estructura diversos regímenes de cuidado que coexisten y se interconectan en una organización social del cuidado” (Esquivel, Faur, & Jein, 2009, pág. 30). Analizar el cuidado desde este concepto de organización social permite evidenciar el carácter dinámico, diverso y fragmentado del cuidado infantil en Argentina, que es resultado de una multiplicidad de respuestas en esta materia. En este contexto, el Estado asume un rol múltiple ya que no solo debe proveer cuidado sino que también debe regular las responsabilidades que asumen otras instituciones y garantizar los niveles de calidad de los mismos. **La definición de organización social del cuidado refiere, así, “a la configuración que se desarrolla mediante las instituciones que regulan y proveen servicios de cuidado infantil, y el modo en que los hogares y sus miembros se benefician del mismo”** (Faur, 2009).

## **1.2. Inequidades de género y políticas conciliatorias.**

Un análisis de las características del cuidado no puede estar completo sin un análisis de **la situación de las mujeres** y el impacto que estas actividades tienen sobre su desarrollo personal y profesional. Las mujeres han sido históricamente (y lo siguen siendo hoy) los principales actores que llevan adelante las actividades y tareas ligadas al cuidado. De hecho, como menciona Corina Rodríguez Enríquez (2007): “lo que unifica la noción de cuidado es que se trata de una tarea esencialmente realizada por mujeres, ya sea dentro de la familia o fuera de ella bajo la categoría de prestación de servicios personales” (Rodríguez Enríquez, 2007, págs. 8-9).

La Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (realizada en 2004 por el MTEySS de la Nación y el INDEC en las zonas de AMBA, Mendoza, Jujuy, Salta, Tucumán, Formosa y Chaco) (realizada en 2006 identifica a la madre como la principal responsable del cuidado de los hijos e hijas. Incluso en los casos donde su presencia disminuye no es por una mayor participación del padre sino por el reparto de esa responsabilidad entre otras personas (hermanos mayores en el caso de hogares de bajos recursos y servicio doméstico y otros familiares en el caso de hogares más pudientes). De hecho, según un estudio realizado por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) en 2006 (sobre mujeres de 18 a 69 años residentes en los tres principales aglomerados urbanos del país: Área Metropolitana, Gran Córdoba y Gran Rosario) se establece que esta constituye la segunda estrategia utilizada para la articulación entre la familia y el trabajo detrás del recurso a las instituciones educativas, debido a la inexistencia de guarderías o jardines maternales en las empresas donde trabajan las mujeres (Pautassi & Zibecchi, 2010).

Por su parte, la Encuesta de Uso del Tiempo realizada en Argentina en 2005 (que recoge únicamente datos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) demuestra que las mujeres dedican en promedio por día tres horas al trabajo doméstico para el propio hogar, una hora al cuidado de los niños y adultos del hogar y dos horas y tres cuartos al trabajo para el mercado mientras que los varones dedican en promedio cinco horas y cuarto al trabajo para el mercado, poco más de una hora al trabajo doméstico para el propio hogar y menos de media hora al cuidado de niños o adultos del propio hogar (Rodríguez Enríquez, 2007).

El hecho de que los programas y políticas referidas al cuidado infantil no incentiven, por lo general, la promoción de la igualdad de responsabilidades entre varones y mujeres hace pensar que esta visión como algo propio de la maternidad y del ser mujer será difícil de cambiar. No obstante el reconocimiento de las mujeres respecto a los altos costos que conllevan estas tareas y la existencia de demandas hacia la mercantilización de los servicios (e incorporación de otros familiares a estas tareas) y hacia el Estado por la provisión de servicios de cuidado, las mujeres se siguen

reconociendo a sí mismas en ese rol de soporte familiar (Jelin, s/f). Esto puede ilustrarse por las respuestas obtenidas en un conjunto de entrevistas realizadas por Eleonor Faur (2009) a mujeres de sectores populares y medios con hijos. En todos los casos, con independencia del nivel socioeconómico de sus hogares, las mujeres aceptan sin mayores cuestionamientos la mayor responsabilidad en las tareas de cuidado y el hecho de que recaiga en ellas la organización de los ritmos diarios para conciliar esas tareas con su propio trabajo.

Además, esta mayor participación de las mujeres se mantiene a pesar de las transformaciones que existieron en la organización familiar en las últimas décadas, que prácticamente significaron la extinción del modelo familiar nuclear patriarcal donde el hombre era el sustentador y la mujer el ama de casa. Ese modelo tradicional fue funcional a la organización arraigada del trabajo de mercado, basado sobre el modelo del trabajador ideal (masculino, que asume horas de trabajo en exceso y destina muy poco tiempo a las responsabilidades familiares o su vida personal) que hoy necesita ser revisado frente a las nuevas realidades y necesidades de las personas y familias (Lupica, 2010). El aumento en las tasas de separación y divorcio ha dado como resultado un aumento de los hogares uniparentales y ensamblados que implican que las tareas de cuidado sean realizadas en muchos casos por miembros no convivientes (Esquivel, Faur, & Jein, 2009). Lo que se reestructura no es la familia en sí, sino aquel modelo de familia tradicional. Además, el auge de la educación y la necesidad de cada vez mayores calificaciones han retrasado la transición a la edad adulta, aplazando los tiempos en que se encara el primer trabajo, el matrimonio y los nacimientos. La dificultad de acceso a una vivienda y a un empleo estable son también factores claves que explican estos aplazamientos, siendo este último el más relevante (Esping-Andersen G., 2004). Hoy en día, existe una tendencia mundial de disminución de las tasas de fecundidad, tendencia que se repite a nivel nacional en Argentina (la franja de niños de 0 a 4 años es más estrecha que la de 5 a 9 años), mientras que la esperanza de vida aumenta (la pirámide se ensancha en edades superiores a los 65 años (INDEC I. N., 2011).

### **La tensión entre roles productivos y reproductivos**

Esta **división sexual del trabajo** que hace recaer mayormente en las mujeres las tareas de cuidado implica una desigualdad importante en cuanto a las oportunidades, logros y reconocimientos que pueden alcanzar, siendo ellas quienes deben sacrificar tiempo particular de ocio o capacitación, convirtiéndose en la variable de ajuste. Su cada vez mayor incorporación al mercado laboral requiere ser tomada en cuenta a la hora de pensar las políticas de cuidado, ya que las mujeres se ven limitadas en sus opciones para incorporarse al mercado laboral, acceder a puestos de trabajo más diversificados y obtener ingresos suficientes. En el caso de Argentina, la tasa de participación femenina se incrementó entre 1990 y 2002 del 43,2% al 50,8%, lo que reduce la brecha de participación entre hombres y mujeres aunque la inserción laboral de los varones sigue siendo mayor (Lupica, 2010).

Es importante resaltar que este aumento en la participación laboral femenina se produce más fuertemente entre las mujeres madres (su participación aumenta 25,1% frente al 11,3% entre las mujeres no madres entre ese período) quienes aportan en promedio (a 2009) un 47,6% del ingreso total de sus hogares, porcentaje que aumenta entre las madres pobres e indigentes quienes, a su vez, se insertan en trabajos más precarios logrando menores ingresos (Lupica, 2010). **Es decir, son las mujeres con responsabilidades familiares quienes se insertan en mayor medida en el mercado laboral y, por ende, deben enfrentar las tensiones que se generan entre sus responsabilidades en ese ámbito y la parte importante de su tiempo que deben dedicar a las tareas de cuidado infantil.** La prolongación de la actividad que deben realizar las mujeres da lugar a la existencia de una doble jornada laboral que tiene por resultado una sobrecarga de trabajo.

Esta tensión entre responsabilidades laborales y familiares y de cuidado no se presenta en igual medida para los varones (desventaja genérica) ni para las mujeres sin hijos (suma una desventaja por maternidad) y se traduce en una inserción laboral más precaria en el caso de las mujeres madres. La tasa de empleo no registrado de las mujeres es superior a la de los hombres en el sector privado (59,9% de las primeras frente al 46,5% de los segundos)<sup>3</sup> y sus salarios son en promedio 20% menores. Existe, además, una fuerte segmentación ocupacional: los hombres se insertan laboralmente en todo tipo de sector económico mientras que las mujeres de centros urbanos lo hacen principalmente en los sectores de servicios y comercio, y dentro de ellos, en muchos casos, en actividades definidas socialmente como “típicamente femeninas”: servicio domésticos, enfermería, docencia, secretariado, es decir, tareas de cuidado y atención personalizada de terceros (Jelin, s/f).

En este escenario, son las mujeres con hijos quienes presentan mayores desventajas laborales, situación agravada en el caso de las mujeres más prolíficas, las que se encuentran en peor situación económica, las que alcanzaron menores niveles de educación formal y las que lidian con su maternidad sin ayuda o con vínculos conyugales informales (Lupica, 2010). Esto es así, porque la imposibilidad de abandonar las tareas del hogar y de cuidado, sumado a la inexistencia de políticas conciliatorias efectivas, las lleva a insertarse en trabajos más precarios e informales (para poder conciliar ambas tareas al trabajar menos horas o con esquemas más flexibles) que no gozan de protección social y resultan en menores salarios. En especial, es posible observar diferencias entre las madres en términos de nivel socioeconómico: mientras que las madres en condiciones socioeconómicas favorables tienden a participar del mercado laboral de manera creciente y constante, las madres pobres e indigentes ingresan masivamente en épocas de crisis y se retiran en momentos de bonanza. Esto refleja que, para estas últimas, el trabajo es una exigencia para proveer de ingresos a sus hogares, mientras que para las madres no pobres forma parte de un proyecto de realización personal (Lupica & Cogliandro, 2011). En términos de la calidad del trabajo a la que tienen acceso las madres en situación de vulnerabilidad, es posible observar que el 94,6% de las madres pobres y el 98,3% de las madres indigentes están insertas en un trabajo de baja calidad. Esto se explica no solo por sus menores niveles educativos y escasos recursos y herramientas para conseguir otro tipo de trabajo sino también porque la precariedad e informalidad se convierten en mecanismos de conciliación (Lupica & Cogliandro, 2011).

Estos datos deben ser particularmente tenidos en cuenta a la hora de pensar políticas de conciliación, en especial en un país como el nuestro en el cual el acceso a los derechos de la seguridad social ha surgido ligado a, y continúa estándolo en gran medida, la condición de trabajador o trabajadora formal. De la misma manera, la regulación del cuidado se limita a las trabajadoras formales asalariadas, dejando de lado a trabajadores/as en situación de precariedad laboral, informales, migrantes en situación de irregularidad, monotributistas y autónomos, beneficiarios/as de ciertos programas sociales de transferencias de ingresos, etc. (Pautassi & Zibecchi, 2010)<sup>4</sup>. Así, ligar los esfuerzos en materia de protección de la maternidad y de servicios de

---

<sup>3</sup> En especial por el peso importante del servicio doméstico cuyas empleadas generalmente no están registradas y que constituye una actividad altamente feminizada.

<sup>4</sup>De hecho, como se analizará con mayor profundidad en la sección normativa y de oferta, la gran mayoría de las Leyes que protegen el ciclo de maternidad y de los servicios que permiten conciliar trabajo y cuidado durante los primeros años de vida están ligados a la doble condición de trabajadora (mujer) y en relación de dependencia formal, y coexisten con intervenciones vinculadas al sistema educativo y los programas sociales que distribuyen bienes y servicios relativos al cuidado de niños/as pero con un enfoque asistencialista (Pautassi & Zibecchi, 2010). Sin embargo, es importante tener en cuenta el avance que en este sentido significan la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y la Asignación por Embarazo.

cuidado al empleo formal asalariado excluye, por definición, a la mayoría de las mujeres que, cuando trabajan de forma remunerada, lo hacen en trabajos informales (Martinez & Camacho, 2005).

Los cambios ocurridos a nivel de la organización de la unidad familiar así como de la inserción de las mujeres al mercado de trabajo (y las características del mercado en el cual se insertan) requieren pensar nuevas políticas públicas para abordar la problemática del cuidado. Estas políticas tendrán que considerar el limitante contextual que enfrentan las tareas de cuidado al basarse en una determinada división sexual del trabajo que, en general, suele ser asumida incluso por las propias mujeres sin demasiados cuestionamientos.

### **Las políticas conciliatorias**

Todas estas situaciones mencionadas resaltan la necesidad de desarrollar **políticas de conciliación** desde el Estado para evitar la afirmación de la vulnerabilidad de las mujeres y el impacto negativo sobre el bienestar colectivo de las sociedades en general. La inexistencia o insuficiencia de estas políticas genera, a la vez, un deterioro en la productividad laboral y en la calidad del cuidado. De hecho, las familias llevan adelante constantemente estrategias de conciliación, sea a través de un reparto de tareas entre los miembros de la familia (generalmente delegando tareas hacia otras mujeres) o el acceso a redes comunitarias en el caso de los sectores populares, o a través de la contratación de servicio doméstico remunerado y el acceso a servicios de cuidado ofertados en el mercado, en el caso de los hogares de ingresos altos (siendo las madres las encargadas de cubrir los casos de excepcionales donde la organización falla). Estas estrategias se convierten en una necesidad frente a la ausencia de políticas públicas de cuidado infantil y varían según el nivel socioeconómico y el tipo de familia en el que deban encararse (no todos pueden comprar servicios en el mercado o distribuir las tareas entre otros miembros familiares). Muchas veces, la tensión se “resuelve” mediante un retiro parcial (jornadas reducidas o inserción en trabajos informales) o total de las mujeres del mercado de trabajo, en especial de aquellas de menores recursos.

Así, estas estrategias no son producto de elecciones racionales (valorar todas las opciones y elegir la mejor) sino que son el resultado posible de la combinación de opciones y realidades (Martinez & Camacho, 2005), donde pesan factores culturales, socioeconómicos, familiares y de oferta de servicios de cuidado, una oferta que es insuficiente frente a la demanda (Faur, 2009). Por eso, la intervención del Estado en este punto es central si se quiere reducir la brecha entre sectores sociales y asegurar una mayor igualdad. **La problemática del cuidado infantil no puede ser resuelta sin redistribuir su carga, no sólo al interior del hogar sino también a través de políticas fiscales y sociales llevadas adelante desde el Estado.** Además, 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.

Las políticas conciliatorias propiamente dichas son 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, & Jein, 2009). En muchos casos, sin embargo, existen políticas públicas que no fueron concebidas como conciliatorias pero que tienen efectos conciliatorios al posibilitar una mayor participación de los hombres, el mercado o el Estado en las tareas de cuidado infantil. En cuanto a aquellas políticas específicamente conciliatorias, es posible distinguir **tres tipos** principales (Martinez & Camacho, 2005).

1. En primer lugar, las **secuenciales**, donde las tareas de cuidado y el trabajo doméstico se alternan con el trabajo remunerado en el mercado laboral, sin coexistir en el tiempo. Generalmente son de corta duración y están limitadas a los trabajadores formales asalariados, como ser las licencias por maternidad y paternidad, los permisos de lactancia y enfermedad.
2. Un segundo tipo son las **de derivación**, cuando el Estado promueve el traslado del trabajo doméstico y de cuidado hacia otras mujeres de la familia o hacia el mercado (sólo para hogares con ingresos suficientes). Como ejemplos es posible mencionar las guarderías, el servicio doméstico, el transporte escolar, los hogares para ancianos etc.
3. Finalmente, las políticas de conciliación **de reformulación de roles** tanto familiares (masculinos y femeninos, sean intra o intergeneracionales), promoviendo que las mujeres profundicen su rol de proveedoras y los hombres de cuidadores, como laborales, lo que conlleva importantes cambios en la organización del mercado laboral al modificar la visión del trabajador ideal, siempre disponible y libre de responsabilidades de cuidado (de ahí su dificultad). Este último tipo es, lamentablemente, el menos frecuente, prevaleciendo aquellas políticas conciliatorias secuenciales o de derivación del cuidado durante cierto período de tiempo, estando las primeras generalmente vinculadas a la inserción laboral formal y las segundas a condiciones de pobreza o extrema pobreza, focalizando el problema (Martínez & Camacho, 2005).

Sin embargo, el hecho de que en los últimos años el cuidado de niños y niñas sea la actividad del hogar de la cual los hombres son más proclives a participar (Lupica, 2010) plantea una mayor posibilidad de éxito en cuanto al desarrollo de políticas de conciliación de reformulación de roles, si bien su participación sigue siendo menor (y principalmente en actividades al aire libre y públicas), registrándose además importantes variaciones según el nivel socioeconómico de pertenencia. En cuanto a su expresión, las políticas públicas conciliatorias pueden tomar la forma de regulaciones, transferencias o servicios.

Al respecto de las políticas conciliatorias, es pertinente realizar una última aclaración que debe tomarse en cuenta a la hora de pensarlas e implementarlas. El problema principal con estas políticas 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. De hecho, han tendido incluso a aumentar la precariedad laboral de las mujeres sin conseguir un aumento de la participación de los hombres en el trabajo familiar (Astelarra, 2005). Esto es consecuencia de la manera en que las políticas de conciliación fueron pensadas, en el marco de su surgimiento en Europa: como políticas de fomento al empleo, imponiendo una lógica productivista que atendió a la necesidad de flexibilización del mercado laboral en un momento histórico, así como a la necesidad de aumentar las tasas de natalidad, de ahí su foco sobre cuestiones de cuidado infantil (Torns Martín, 2005).

### **1.3. El cuidado infantil. Hacia un abordaje integral y desde un enfoque de derechos.**

Teniendo en mente estas consideraciones respecto al concepto de cuidado y a las implicancias que tiene en términos de género, es posible identificar la noción más específica de **cuidado infantil**,

es decir, como su nombre lo indica, aquellas **actividades y servicios de cuidado destinados a la atención de las necesidades y particularidades de los niños y niñas**.

Inicialmente, la noción de cuidado infantil se consideraba dentro del marco del trabajo reproductivo por lo que la relación con la esfera de lo público se reducía a la dotación de servicios para mujeres trabajadoras (Faur, 2009). En los años 90, se produce un giro en esta concepción resaltando el hecho de que el cuidado infantil puede incluir la idea de trabajo doméstico pero no se reduce a él. Presupone una serie de actividades domésticas que, además, en muchas ocasiones se realizan de manera simultánea con la tarea de cuidado cuando este se desarrolla en el ámbito del hogar. Sin embargo, el cuidado infantil puede desarrollarse en este ámbito pero de manera remunerada (la contratación de servicio doméstico) o desarrollarse en el ámbito público de manera remunerada o no, con un costo para el usuario (instituciones ligadas al mercado) o no (instituciones comunitarias o estatales) (Faur, 2009).

Las características y calidad del cuidado en esta etapa de la vida es fundamental ya que “la infancia es el período de las trayectorias vitales, cuando los individuos desarrollan sus capacidades psíquicas, mentales, emocionales y de aprendizaje que los influirán por el resto de sus vidas” (Pautassi & Zibecchi, 2010, pág. 9). Por eso es necesario proveer los recursos necesarios (sean materiales o simbólicos) para que estas capacidades puedan ser desarrolladas. Es un hecho reconocido que los primeros años de vida influyen fuertemente en el posterior desarrollo de los individuos, tanto en sus aspectos físicos (siendo esencial el acceso a una buena nutrición y controles médicos) como emocionales y cognitivos (donde cobran relevancia la estimulación temprana, los servicios de educación inicial y las relaciones que se establezcan entre quien cuida y quien es cuidado)<sup>5</sup>. También es reconocido que la posibilidad de desarrollar actividades de cuidado de calidad o de acceder a servicios de cuidado es diferencial en cada grupo social, y que el origen social pesa en las posibilidades de desarrollo futuro, en especial en sociedades no igualitarias (Esping-Andersen G. , 2004).

En nuestro país, se debe sumar a esto el hecho de que la calidad de los servicios ofrecidos varía también territorialmente. En especial, la problemática del cuidado infantil asume dimensiones de gravedad en contextos de alta pobreza, donde no es percibida socialmente como una prioridad y, aún cuando lo hace, no se integra en la agenda gubernamental ni resulta en intervenciones de política pública. De hecho, existe también un desconocimiento acerca de cómo se resuelve la atención directa y cotidiana de los niños y niñas en este contexto, generalmente abordado por organizaciones comunitarias y de la sociedad civil. Este desconocimiento se evidencia entre quienes diseñan y ejecutan los programas tanto asistenciales como educativos, de niñez y de empleo (Pautassi & Zibecchi, 2010). Esto cobra relevancia si se tiene en cuenta que la ausencia del Estado y la escasez de oferta pública limita las posibilidades de los hogares más pobres en dos dimensiones: restringe la disponibilidad de tiempo de los adultos, principalmente de las mujeres, situación que condiciona su inserción laboral y reproduce su situación de pobreza. Por otro lado, el recurso a las organizaciones sociales y comunitarias que brindan una oferta

---

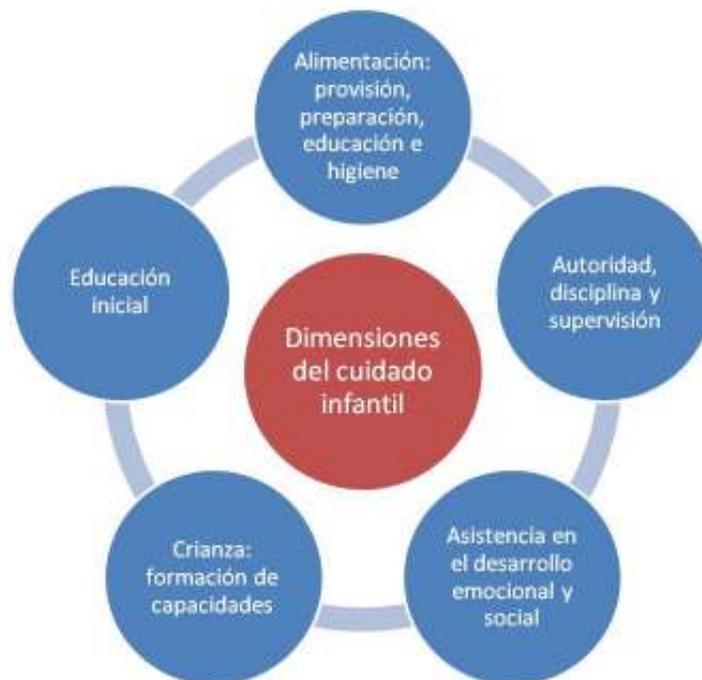
<sup>5</sup>De hecho existen estudios que demuestran los beneficios que implican los programas que intervienen sobre los primeros años de vida de los niños y niñas. En especial, se postula una relación positiva entre éstos y los logros alcanzados por esos niños y niñas en su desarrollo como jóvenes y adultos: mayores logros académicos y cognitivos, mayores competencias emocionales y de comportamiento, mayor éxito en el mercado de trabajo y menor presencia de actitudes delictivas o de maltrato infantil y menor necesidad de recurrir a programas sociales. Sin embargo, muchas veces los resultados positivos obtenidos no son suficientes para compensar las desventajas que enfrentan ciertos grupos poblacionales (Karoli & Kilburn, 2005).

subsidiaria<sup>6</sup> de cuidado y la posibilidad (o no) de acceder a ellas determina desde temprano la trayectoria escolar de los niños y niñas (Pautassi & Zibecchi, 2010). Por eso, la provisión de cierta infraestructura y servicios de cuidado infantil resulta un aspecto crucial en materia de política pública con vistas a atender la problemática de la pobreza infantil. Las políticas públicas (por su existencia o inexistencia) posibilitan u obstaculizan, además, distintas conductas de las personas y afectan la relación entre trabajo formal y trabajo de cuidado. Estas pueden impactar de forma directa en el cuidado infantil (políticas de empleo y acceso a los servicios de cuidado infantil) aún cuando no necesariamente esto forme parte de sus objetivos explícitos (educación en el nivel inicial), o de forma indirecta (la manera en que se organizan los sistemas de salud, educación y previsión social y los programas de alivio a la pobreza y sus implicancias en términos de género).

### La importancia de la integralidad en el cuidado infantil

En cualquier caso, 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 (materiales y simbólicas) y el contexto en el cual se realiza. Es decir, debe entenderlo de manera amplia más allá de las actividades de provisión de alimentos, preparación de comidas e higiene e incluyendo también el ejercicio de la autoridad, disciplina, supervisión directa o indirecta, tareas de asistencia en el desarrollo emocional y social (que implica una interacción cara a cara en el desarrollo de actividades formativas y recreativas), formación de capacidades (crianza), educación social para la buena nutrición y el buen trato, educación inicial y el fomento al apego (Pautassi & Zibecchi, 2010 y Araujo, 2010).

**Gráfico 3. Las dimensiones del cuidado infantil**



Fuente: Elaboración de CIPPEC.

<sup>6</sup> Que resultan ser, muchas veces, servicios de menor calidad (Faur, 2009).

Más allá de la inclusión de las diversas dimensiones, resulta incuestionable el hecho de requerir un cuidado “de calidad”. Pero, ¿qué implicancias tiene? Definir el “buen cuidado” es una tarea compleja, ya que la calificación de mejor o peor se basa generalmente en criterios cotidianos, informales, no definidos con precisión y particularmente ligados a una visión romantizada del amor familiar y la maternidad, siendo las alternativas a esta última modalidad consideradas como algo inevitable que es mejor mientras más se acerque a esa visión idealizada (Esquivel, Faur, & Jein, 2009). Por otro lado, si bien la monetarización de los servicios de cuidado no tiene que implicar necesariamente una despersonalización o estandarización del servicio ofrecido, se eleva la pregunta por la manera de asegurar un cuidado que sea, a la vez, de calidad y especializado. Los valores culturales de cada sociedad pesan y la heterogeneidad propia de los servicios de cuidado al implicar distintas actividades, realizadas por personal distinto y en contextos diversos (por ejemplo, personal doméstico, docentes del nivel inicial, personal del servicio de salud) imposibilita el establecimiento de una única política, aunque los resultados esperados de cada actor sean los mismos (profesionalidad, eficiencia y trato personalizado y afectuoso). Además, el simple establecimiento de estándares y normativas desde el Estado, sin discusión o participación de los distintos actores involucrados en tareas de cuidado, que generalmente no generan una demanda organizada (y especialmente no en cuanto a la calidad, aunque algunas veces sí de oferta), no parece ser una solución duradera.

En este sentido, una perspectiva interesante sobre la manera de abordar el cuidado infantil y su calidad es aquella que propone establecer un modelo **de atención integral**. Siguiendo a Caridad Araujo (2010) los servicios de cuidado infantil incluyen:

- programas y servicios para la estimulación temprana: preescolares (incluyendo al nivel inicial de educación formal) guarderías, educación para embarazadas, servicios de estimulación temprana, consejería y apoyo a las madres lactantes),
- programas y servicios nutricionales,
- programas y servicios de salud y
- otros programas sociales (como las transferencias monetarias, condicionadas o no, y en especie y otros programas para niños y niñas con necesidades específicas).

De esta forma, resulta evidente que las intervenciones de cuidado infantil requieren de un trabajo combinado **intersectorial** (áreas de educación, salud y nutrición y protección social) e **interjurisdiccional** (nación-provincias y municipios) que incluya actores **públicos y privados** (centros, familias y comunidades) y que sea, por su multidimensionalidad, integral.

Un modelo de atención integral supone generar servicios inclusivos y universales para la población de niños y niñas desde su concepción hasta los 5-6 años, a través de una red de servicios que funcione de forma coordinada y articulada: “integralidad significa que el niño recibe un conjunto de intervenciones sincronizadas para lograr en él un efecto mayor (...). A esto se le agrega la exigencia de la temporalidad, es decir, que existe una ventana de desarrollo de duración limitada. De ahí que es más complejo todavía generar esquemas de coordinación” (Araujo, 2010, pág. 6).

La autora menciona la necesidad de que exista una **institución coordinadora** que sea responsable de la política y articule el trabajo sectorial para evitar superposiciones y realizando también tareas de monitoreo y evaluación (lo que implica el desarrollo de sistemas de información,

el manejo del presupuesto y su rendición de cuentas, etc.). De hecho, este fue uno de los consensos alcanzados durante el seminario “Atención Integral a la Primera Infancia en Colombia” desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo, donde también se resalto la necesidad de asegurar un esquema sostenible de financiamiento y una unificación de criterios de calidad (BID, 2010).

Finalmente, un abordaje integral del cuidado infantil supone superar una mirada exclusivamente enfocada en las políticas de conciliación. Esto es así porque estas políticas presentan un problema frecuente: generalmente son diseñadas para mujeres y, más aún, para mujeres asalariadas formales o para mujeres pobres (bajo la forma de ciertos programas sociales) sin alcanzar una integralidad en su abordaje. En este marco, resulta importante recordar el **enfoque de derechos** presente en la noción de cuidado infantil. En términos amplios, el enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo parte de considerar el marco conceptual de los derechos humanos, entendiéndolos como derechos legitimados por la comunidad internacional y los Estados nacionales y que ofrecen un sistema coherente de principios factible de ser aplicado a las políticas de desarrollo. Una de las principales ventajas de considerar este enfoque consiste en que permite definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados. De esta manera, supera la visión de las políticas sociales asistencialistas para considerarlas como parámetros mínimos de dignidad que el Estado debe garantizar, haciendo uso a veces de medidas especiales de equiparación. Incorporar esta lógica a la noción de cuidado infantil implica entenderlo “no solo <relacionado con> un status de trabajador/a asalariado o con un <sujeito beneficiario> o <receptor> de una política de cuidado sino como un principio inherente a la igualdad de oportunidades y de trato” (Pautassi L. C., 2007, pág. 15).

Además, supone **no restringirlo a las mujeres, sino reconocerlo para todos en tanto ciudadanos**, promoviendo su integralidad y su universalidad (tanto para quienes cuidan como para quienes son cuidados). Entender el cuidado desde una lógica de derechos da lugar a la generación de expectativas positivas y negativas, crea obligaciones y deberes correlativos y permite dirigir un reclamo ante una autoridad independiente, reconociendo un campo de poder para sus titulares. Se trata de entender al cuidado infantil como una preocupación central de las sociedades y no como una preocupación (o incluso un derecho) particularista de las mujeres: “**no se trata de promover únicamente una mayor oferta de cuidado - de por sí indispensable - sino de universalizar la responsabilidad, la obligación, la tarea y los recursos necesarios para el cuidado.** Será la única forma que trascienda los compromisos inmediatos y que se inserte como un derecho humano fundamental: el derecho a ser cuidado y a cuidar” (Pautassi L. C., 2007, pág. 41). Es importante tener en cuenta, además, que esto implicará (y requiere) profundos cambios culturales en la manera en que se entiende la división sexual del trabajo y la organización al interior del mercado laboral.

**Realizar un análisis del cuidado infantil implica rescatar una cuestión que es generalmente invisibilizada y menospreciada.** Y esto sucede a pesar de que la base de la organización de la producción y, por ende, el desempeño económico de un país, dependen de la forma en que se reproducen las sociedades y de una división sexual del trabajo establecida que reparte el trabajo no remunerado ligado a las actividades de cuidado. En el caso particular del cuidado infantil, como se ha visto, los efectos positivos a largo plazo que pueden producir estas actividades permiten considerar el gasto destinado como una inversión, que beneficiará a la sociedad en su conjunto y que, en definitiva, le ahorrará al Estado los costos de programas de intervención más tardía que, además, son ineficaces para compensar habilidades cognitivas si estas no han sido desarrolladas desde los primeros años (Esping-Andersen G. , 2004) (Karoli & Kilburn, 2005). Esta justificación, de

carácter instrumental, se suma a aquellas ya esbozadas basadas en la promoción de los valores de igualdad y el acceso al bienestar por parte de toda la población para lo cual el acceso a servicios adecuados de cuidado infantil se torna fundamental.

## 2. Marco legal e institucional a nivel nacional

Si bien el foco del presente trabajo se centra sobre las políticas de cuidado infantil en la provincia de Santa Fe, resulta indispensable considerar dicho entramado de políticas en relación al marco legal e institucional que lo encuadra a nivel nacional. Consecuentemente, en esta sección se presentará una breve revisión de las principales reglamentaciones nacionales referidas a la temática de cuidado infantil, así como de la institucionalidad en la que se desenvuelven las políticas.

### 2.1. El marco legal

El marco legal nacional se conforma con normas que pueden ser clasificadas en tres grupos. En primer lugar, se encuentran las normas que regulan directamente al cuidado infantil o crean instituciones para su garantía. En segundo lugar, se pueden clasificar el conjunto normativo de legislación laboral que, esencialmente a través de las licencias de paternidad y maternidad, inciden sobre el cuidado infantil. En tercer lugar, se presenta un grupo de normas que inciden indirectamente sobre el cuidado infantil, principalmente mediante las transferencias monetarias a los padres.

Dentro del primer conjunto -en relación directa al cuidado infantil-, la principal norma a nivel nacional es la **Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes** promulgada en octubre de 2005. Esta Ley crea el Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que busca garantizar el disfrute pleno y el ejercicio efectivo y permanente de aquéllos derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte. Este Sistema está conformado por todos los organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privada, 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). Se reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, se diferencia la intervención estatal por razones asistenciales y penales y se busca fortalecer el rol de la familia. Además, esta normativa impulsa un Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes como una política interministerial que evite la fragmentación de políticas. El Plan para el período 2012-2015 tiene como objetivo central consolidar los Sistemas de Protección de Derechos, a nivel nacional, provincial y municipal, mediante la adecuación de todas las normas provinciales a los principios establecidos en esta Ley, así como el incremento de los Servicios Locales de Protección de Derechos y los Centros de Desarrollo Infantil Comunitario y la elaboración de Planes Provinciales de Acción. También busca mejorar las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, garantizar su acceso a la asignación universal, disminuir la mortalidad infantil y materna, promover acciones para erradicar el trabajo infantil, fortalecer integralmente al grupo familiar, garantizar el acceso a la educación y la salud, entre otros.

Esta normativa crea la **Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia**, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia para involucrar institucionalmente a las provincias en el diseño de políticas de niñez y adolescencia (Art. 45). Se reconoce la necesidad de que la Política de Protección Integral de Derechos sea implementada mediante una concertación articulada de acción de la Nación, las Provincias y los Municipios (Art. 32). Estas políticas deben seguir las siguientes pautas: fortalecimiento del rol de la familia, descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos,

gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, promoción de redes intersectoriales locales y constitución de organizaciones para la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (Art. 4). También establece la figura del Defensor de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (aún sin implementar) que vela por la protección y promoción de los derechos consagrados en la Constitución Nacional, la Convención sobre Derechos del Niño y las Leyes nacionales (Art. 47). Además, en el año 2009, mediante el Decreto 2044/2009 se crea el Registro de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia con la misión de integrar y sistematizar la información relacionada con las acciones gubernamentales de protección de los derechos de las personas menores de dieciocho (18) años de edad y en función de ampliar y calificar el conjunto de políticas públicas en la materia. Esto permitirá, a su vez, realizar un abordaje integral que evite intervenciones fragmentadas y superpuestas.

Una normativa de suma importancia para el cuidado infantil, sancionada en el marco de este Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, es la **Ley N° 26.233 Centros de Desarrollo Infantil**, promulgada en abril de 2007. Enmarcada en los preceptos de la Ley 26.061, su objetivo es la sanción, promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) como espacios de atención integral para niños y niñas de hasta cuatro años de edad. También deben buscar instalar, en el ámbito familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos del niño. Busca conciliar la vida laboral y familiar, otorgando un soporte a los padres y promoviendo la integración social de los niños. Consiste, así, en una regulación clave para la organización y el acceso a servicios de cuidado infantil en nuestro país. Además, mediante el Decreto de Reglamentación 1202/08, de junio de 2008, se crea la Comisión de Promoción y Asistencia de los CDI, cuya función es coordinar el trabajo interjurisdiccional.

Pasando al segundo conjunto normativo, las normas que cobran relevancia son aquellas referidas a las regulaciones de la actividad laboral. Estas promueven resultados de tipo secuenciales, permitiendo alternar las tareas de cuidado y el trabajo doméstico con el trabajo remunerado en el mercado laboral, sin coexistir en el tiempo. En nuestro país están limitadas a los trabajadores formales asalariados, son de diferente duración para las mujeres y varones y presentan variaciones según si el trabajador se desempeña en el sector público o privado.

En primer lugar, se debe resaltar la **Ley N° 20,744 de Contrato de Trabajo** que rige desde septiembre de 1974. Esta normativa establece las condiciones, derechos y obligaciones de los empleados y empleadores del sector privado. En su Título VII, Capítulo II se establecen los derechos y obligaciones relacionados a la protección de la maternidad. Se define el período de licencia por maternidad (90 días, a repartirse con un mínimo de 30 anteriores al parto) y se reconoce el derecho a la estabilidad del empleo durante la gestación, así como a una indemnización en el caso de despido en los 7 meses y medio previos y posteriores a la fecha de parto. Además, fija la licencia por paternidad en 2 días corridos (art. 158) y establece los permisos de lactancia (dos descansos de media hora por un período no superior al año desde el nacimiento). También se reconoce el derecho a optar por un período de excedencia por un período no inferior a 3 meses ni superior a seis 6 meses. La situación de excedencia consiste en una extensión del período durante el cual la mujer no trabaja luego del parto, con la posibilidad de reintegrarse a las tareas que desempeñaba en la empresa a su retorno. En cuanto a los servicios de cuidado, en el artículo 179 se establece la obligación de los empleadores a habilitar salas maternas y guarderías en función del número de trabajadoras ocupadas (cuando son más de 50). Sin embargo, este artículo nunca fue

reglamentado por lo que las unidades productivas no están obligadas a cumplirlo ni el Estado puede fiscalizar su implementación.

En cuanto al empleo público, es regulado por la **Ley N° 25.164 Marco de Regulación de Empleo Público Nacional** de 1999. En su artículo 19 establece que las diferentes licencias serán establecidas en el Convenio Colectivo de Trabajo (Ley 24.185). El decreto 214/2006 homologa el decreto reglamentario de la Ley 24.185 sobre Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, y establece los plazos para licencia de maternidad y paternidad y los permisos de lactancia. En todos los casos, estas licencias son de mayor duración que las que se reconocen a los empleados del sector privado: 100 días de licencia de maternidad (sin obligación de tomarse una cierta cantidad de esos días antes del parto), dos descansos de una hora por lactancia durante un año (con la posibilidad de ingresar dos horas después o retirarse dos horas antes) y 5 días hábiles de licencia por paternidad. Esta normativa también asegura la garantía de estabilidad en el empleo en caso de embarazo (art 134, inc "e", 137, 141 y 142). En cuanto a los servicios de cuidado infantil, contempla una ayuda económica para aquellos/as que tienen hijos/as de entre 45 días y 5 años de edad y los envían a jardines maternos o guarderías (art 131). Es decir, a diferencia de la Ley de Contrato de Trabajo del sector privado, se garantiza, aunque sea a través de una prestación monetaria, el acceso a servicios de cuidado infantil. Es importante destacar, además, que este acceso no se reduce a las trabajadoras mujeres, sino que corresponde también a los trabajadores hombre con hijos o hijas en ese rango etario.

Respecto a las regulaciones laborales, se debe destacar la **situación de los/as empleados/as del servicio doméstico**. Si bien este trabajo se sigue rigiendo por el Decreto Ley N° 326/56, que no reconoce licencias por maternidad o lactancia, existe actualmente un proyecto de Ley (Contrato de trabajo para el personal de casas particulares, expediente: 0696-D-2010), aprobado en Diputados y en Senadores en general (resta el tratamiento en particular) que deroga este decreto e iguala los derechos de los/as trabajadores/as del servicio doméstico a los de los empleados formales. En cuanto a la temática específica de este trabajo, introduce derechos de protección por maternidad: licencia de maternidad de 90 días con conservación del empleo (el salario es pagado por el Estado durante la misma), indemnización por despido en los 7 meses y medio anteriores y posteriores a la fecha de parto, descansos por lactancia y licencias de excedencia.

Finalmente, es posible destacar otra normativa que incluyen entre sus consideraciones la necesidad de conciliar el trabajo formal con el trabajo doméstico y de cuidado. El **Decreto 254/98 Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral**, establece una serie de propuestas que deben acordar el Consejo Nacional de la Mujer y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Entre ellas se incluye: incrementar la oferta de servicios y atención a la infancia, con horarios amplios y flexibles y elaborar propuestas que recojan el Convenio 156 de la OIT sobre trabajadores con responsabilidades familiares (establece recomendaciones sobre licencias de paternidad y la obligación de proveer servicios de cuidado en el lugar de trabajo).

En tercer lugar, es necesario mencionar ciertas regulaciones que impactan sobre el cuidado infantil aunque de manera indirecta, a través de transferencias monetarias a los padres. Este es el caso del **Régimen de Asignaciones Familiares**, regulado por la Ley 24.714. Este Régimen está constituido por tres pilares (Art. 1). El primero consiste en un subsistema contributivo basado en los principios de reparto que alcanza a los trabajadores en relación de dependencia de la actividad privada, a los beneficiarios de la Ley de Riesgos de Trabajo y a los beneficiarios del Seguro de Desempleo. Considera distintos tipos de asignaciones: una asignación por hijo que consiste en una suma mensual por cada hijo menor de 18 años de edad a cargo del trabajador, cuyo monto varía

según el nivel salarial y la zona del país en que viva (entre \$136 y \$580) ; una asignación por hijo con discapacidad que consiste en una suma mayor y sin límite de edad y cuyo monto varía según el nivel salarial y la zona en que viva (entre \$540 y \$2160); una asignación prenatal consistente en el pago de una suma equivalente a la asignación por hijo desde el momento de la concepción hasta el nacimiento; una asignación por ayuda escolar que consiste en el pago de una suma de dinero (varía entre \$170 y \$680 según la zona en que viva el trabajador) que se hace efectiva en el mes de marzo de cada año, por cada hijo que concurra regularmente a establecimientos de enseñanza básica o polimodal o de educación especial (en este último caso sin límite de edad); una asignación por maternidad que consiste en el pago de la suma que hubiera recibido en su empleo (se considera el sueldo bruto que es pagado por la seguridad social y no se computa como carga social); una suma única por nacimiento del hijo (\$600); una suma única por adopción (\$3.600) y una suma única por matrimonio (\$900)<sup>7</sup>.

El segundo es un subsistema no contributivo que aplica a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIPA) y beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez. Contempla la asignación por cónyuge que consiste en una suma mensual de dinero de \$41 (a excepción de los residentes de Zona I que reciben una suma de \$82); la asignación por hijo, la asignación por hijo con discapacidad y una ayuda escolar cuyos montos corresponden al valor general y de Zona I establecidos en el pilar anterior para las mismas categorías (Decreto 1482/2011 Anexo III) .

Finalmente, el tercero consiste en el subsistema no contributivo compuesto por la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), que alcanza a los niños, niñas y adolescentes que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal y reciban una remuneración menores al salario mínimo, vital y móvil, y la Asignación por Embarazo para Protección Social que alcanza a las mujeres embarazadas pertenecientes al mismo grupo, desde la decimosegunda semana de gestación. Es importante destacar que el objetivo general de la AUH se centra en atender la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley 24.714 para los trabajadores formales (Decreto 1602/09). El hecho de que la AUH sea de \$270 y \$1080 en el caso de niños o niñas con discapacidad, el mismo monto que el correspondiente a las asignaciones del primer pilar del Régimen de Asignaciones Familiares para la categoría más baja de salarios (entre \$100 y \$2.800), iguala los derechos de dichos niños. Sin embargo, a diferencia de la asignación por hijo del primer pilar, en este caso se exige el cumplimiento de dos condicionalidades: la acreditación del cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio y de la concurrencia a establecimientos educativos públicos en los casos de menores entre los 5 y 18 años de edad (Ley 24.714, Art. 14 ter). Lo mismo ocurre con la Asignación por Embarazo para Protección Social, que al igual que la Asignación Prenatal del primer pilar supone el pago de una suma equivalente a la asignación por hijo pero requiere por parte de la mujer la inscripción al Plan Nacer.

A modo de cierre, es importante mencionar que, a lo largo de 2011, se han presentado 11 **proyectos legislativos** relativos a estas temáticas (ver **Anexo**). De ellos, tan sólo 3 reconocen mayores derechos a los padres (dos de ellos extienden las licencias por paternidad, a 15 y 7 días corridos, y el otro le reconoce la misma estabilidad en el empleo que a las madres en los 7 meses y medio anteriores y posteriores al parto), 4 proponen extender la licencia por maternidad (aunque

---

<sup>7</sup> Los montos corresponden a aquellos establecidos en el Decreto 1482/2011, Anexos I y II. En el caso de los beneficiarios del Seguro por Desempleo el monto recibido corresponde al valor general establecido para la categoría más baja de salarios.

todos, excepto uno que propone una licencia de 180 días, en casos especiales: nacimientos múltiples, hijos con discapacidades), sólo uno propone extender los permisos por lactancia, dos reconocen licencias a madres y padres adoptivos y una introduce en nuestra legislación el concepto de “licencia por crianza” que consiste en una licencia posterior a la de maternidad que puede ser utilizada por el padre o por la madre (lo que promueve resultados de reasignación de roles). Además, uno de dichos proyectos propone que se reconozca un día trimestral para estar en familia, y otro reconoce una licencia de 2 días por nacimiento de un nieto o nieta<sup>8</sup>. De hecho, todos los años se presentan proyectos de Ley que proponen extender las licencias de maternidad y paternidad, a pesar de que no se produzcan cambios. Entre las propuestas aquí presentadas cabe destacar la relativa a la licencia por crianza, que reconoce también al padre derechos y obligaciones sobre la crianza, y que puede constituir un instrumento que contribuya a la reasignación de roles al interior de las familias<sup>9</sup>.

## 2.2. El marco institucional

El principal organismo encargado de los derechos de los niños, niñas y adolescentes es la **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia** del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, mencionado anteriormente y creado por la Ley 26.061, art. 43. En ese mismo artículo se establece que la misma funcionará con representación interministerial y de las organizaciones de la sociedad civil. Como se establece en el Decreto 28/2007, tiene como misión instalar políticas públicas que garanticen el pleno cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, enmarcada en una visión integral y federal. Debe garantizar el funcionamiento del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y la modalidad de coordinación entre ambos para establecer y articular políticas públicas integrales, asegurar la ejecución de los instrumentos de carácter internacional que la Nación suscriba y conseguir financiamiento nacional e internacional para el desarrollo de las políticas, así como realizar su traspaso a las provincias cuando sea necesario. También deben elaborar en conjunto el Plan Nacional de Acción. Un objetivo central de esta Secretaría consiste en promover políticas que garanticen el adecuado desarrollo psicológico, afectivo, social e intelectual de niños, niñas y adolescentes, con especial énfasis en la atención de la primera infancia y acciones destinadas a fortalecer los derechos de los adultos mayores, propendiendo su inserción en la familia y en la comunidad, desde una perspectiva de integralidad.

Otros objetivos de esta Secretaría son: promover el desarrollo de investigaciones en la materia y representar al Estado Nacional en las áreas de competencia, brindar apoyo a las ONG y definir líneas rectoras de funcionamiento para todas las instituciones públicas o privadas, así como ofrecer capacitación y asistencia técnica, promover políticas activas de promoción de los derechos de niños, adolescentes y sus familia y organizar un sistema de información único y descentralizado que incluya indicadores para el monitoreo, evaluación y control de las políticas y programas de niñez, adolescencia y familia.

Por su parte, el **Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia**, también creado por la Ley 26.061 (art. 45) debe, además de las funciones mencionadas en articulación con la Secretaría, concertar y efectivizar políticas de protección integral, proponer e impulsar reformas legislativas e institucionales destinadas a la concreción de los principios establecidos en esta convención,

---

<sup>8</sup> Los 11 proyectos aquí mencionados corresponden a los expedientes: 0746-D-201, 1226-D-2011, 1370-D-2011, 1422-D-2011, 2258-D-2011, 0247-D-2011, 1850-D-2011, 3110-D-2011, 3180-D-2011, 0461-D-2011 y 0249-D-2011.

<sup>9</sup> Instrumentos como este, así como aquellos que extienden derechos a las madres y padres adoptivos, pueden cobrar especial relevancia para asegurar el derecho al cuidado en vistas a los cambios hoy presentes de la estructura familiar y, también, frente a la sanción de la Ley de Matrimonio Igualitario.

fomentar espacios de participación activa de la sociedad civil y promover la supervisión y control de las instituciones privadas de asistencia y protección de derechos (Art. 46).

El **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social** constituye otra institución con competencia en la temática de cuidado infantil, especialmente en lo que refiere a la promoción, regulación y fiscalización del cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores, entre ellos, todo lo relativo al régimen de contrato de trabajo y demás normas de protección del trabajo, la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el acceso al empleo y en el trabajo, así como la protección de la maternidad y en la elaboración, ejecución y fiscalización de programas y regímenes integrados de seguridad social en materia de riesgos del trabajo, maternidad, vejez, invalidez, muerte, cargas de familia, desempleo y otras contingencias de carácter social (Art. 3, 4, 10 y 23 del decreto 355/02).

También es posible mencionar al **Ministerio de Educación** que es la autoridad de aplicación de la Ley 26,206 de Educación Nacional (art 115). Esta Ley, en relación al tema que nos compete, establece una serie de compromisos: promover del aprendizaje y desarrollo de los niños/as de 45 días a 6 años, universalizar los servicios educativos para los niños de 4 años y establece la obligatoriedad escolar a partir de los 5 años, trabajar con áreas de niñez del Ministerio de Desarrollo Social y Salud para atenderlos en los jardines maternales y extender la doble escolaridad a todos los primarios (Art 28), una política que indirectamente ayuda a conciliar cuidado y trabajo, aunque a 2008 solo el 11,8% de las escuelas públicas lo había cumplido. También asigna a las autoridades jurisdiccionales la responsabilidad de adoptar medidas para garantizar el acceso y permanencia en la escuela de las alumnas embarazadas y madres y la presencia de salas de lactancia. Es importante distinguir que el Nivel Inicial atiende a dos grupos etarios distintos que refieren a ciclos vitales con necesidades diferenciadas: los niños de 45 días a 2 años, por un lado y los niños de 3 a 5 años, por el otro. En el primer caso, existe aún un déficit importante en la oferta de servicios existente en el territorio, especialmente en términos de la cantidad de niños atendidos por el jardín maternal en relación con la cantidad estimada de niños de 45 días a 2 años (2.082.520 a 2010) y en relación al sector de procedencia de quienes acceden al nivel (verificándose un mayor acceso entre los sectores más ricos). Específicamente, a la sala de 2 años asiste solamente el 5,5% de los niños más pobres frente al 42,2% de los que pertenecen a los sectores más ricos (Universidad Nacional de San Martín & UNICEF, 2011).

Debe tenerse en cuenta que los datos disponibles en ambos casos refieren a la asistencia al sistema educativo formal, ya que se desconoce la cobertura de otros tipos de oferta de servicios y se considera que existe un subregistro de la población de esta edad que efectivamente asiste a establecimientos educativos. La existencia de dichos datos permitiría dimensionar correctamente el desafío pendiente en esta materia para avanzar sobre el mismo. De hecho, en nuestro país existen varias fuentes de información en lo que refiere al Nivel Inicial, fuentes que se superponen e incluso, a veces, se contradicen (Universidad Nacional de San Martín & UNICEF, 2011). Además, se cuenta con poca información acerca del tipo de oferta que brinda el nivel inicial (en términos de objetivos, modalidad de prestaciones, calidad de los recursos) mientras que la información respecto de las instituciones no formales es inexistente. Esto dificulta fuertemente la posibilidad de realizar diagnósticos que sirvan para el desarrollo e implementación de políticas públicas eficaces y equitativas.

Por su parte, el **Ministerio de Salud** cuenta con la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia, dependiente de la Subsecretaría de Políticas, Regulación y Fiscalización de la Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos. Esta Dirección tiene a su cargo las intervenciones destinadas a la población materno infantil, siendo una de las funciones del Ministerio de Salud la elaboración y

ejecución de los programas materno infantiles, tanto en el ámbito nacional como interregional, tendientes a disminuir la mortalidad infantil (Decreto N° 828/2006, art. 32). Otras instituciones que es posible mencionar son: la Comisión Tripartita Argentina para la Igualdad de Oportunidades y Trato entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral (ámbito de colaboración entre representantes del Estado, organizaciones de trabajadores y de empleadores para la evaluación de políticas a favor de la equidad de género) que en la actualidad trabaja en el diseño de una campaña de sensibilización sobre las responsabilidades familiares compartidas y la necesidad de que se desarrollen centros de cuidado infantil en los lugares de trabajo; la Subsecretaría de la Mujer del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto (cuenta con una dependencia dedicada a la investigación y comparación a escala regional de la problemática de la conciliación) y la Comisión Mujer del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (grupo interdisciplinario de trabajo en relación con la equidad de género y cuenta con un área de cuidado de cuidadores)

### **3. Las políticas de cuidado infantil en la provincia de Santa Fe.**

En la sección anterior se ha analizado la normativa a nivel nacional que rige los servicios de cuidado infantil y su institucionalidad así como las principales regulaciones del mercado de trabajo. También se ha examinado las transferencias que pueden considerarse parte de las políticas de cuidado infantil.

En esta sección, el análisis se centrará sobre una jurisdicción en particular: la provincia de Santa Fe, y sobre un tipo de intervención en materia de cuidado infantil: los servicios que ofrecen los distintos sectores, ya que los mismos son necesariamente de carácter local y es sobre esta modalidad de intervención que la provincia tiene mayor margen de acción. Esto último es importante si se tiene en mente que el objetivo de este trabajo es identificar buenas prácticas en materia de cuidado infantil.

Dicho esto, a continuación se presentan, en primer lugar, los principales programas y políticas de abordaje directo en materia de cuidado infantil en la provincia de Santa Fe, según el sector de la institucionalidad social que lo ofrece. En segundo lugar, se analizan las características de la articulación entre esta oferta pública. Finalmente, en un tercer apartado, se examinan las articulaciones que existen con la oferta privada.

#### **3.1. Los alcances y los contenidos de las políticas de cuidado infantil en la provincia**

Para determinar los alcances y los contenidos de las políticas de cuidado en Santa Fe, una primera aproximación puede hallarse en el análisis de la normativa macro que regula el cuidado infantil en Santa Fe, más específicamente, la **Ley Provincial 12.967 y el Sistema de Promoción y Protección de Derechos** que la misma establece.

Esta Ley adhiere a la mencionada Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Tiene por objeto la promoción y protección integral de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que se encuentren en el territorio de la Provincia (art. 1). Para ello, los organismos administrativos provinciales, municipales y locales deben revisar la normativa que regula y afecta el acceso o el ejercicio de derechos reconocidos a este colectivo, adecuándolos al contenido de esta Ley.

La normativa establece que todas las políticas, normativas y programas relativas a este grupo deben buscar siempre el interés superior del niño, niña y adolescente, entendiéndolo por ello la máxima satisfacción integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos y los que en el futuro puedan reconocérsele, que prevalecen cuando exista conflicto con otros derechos e intereses igualmente legítimos. Al respecto, la Ley reconoce explícitamente los siguientes derechos y garantías: el principio de igualdad y no discriminación, el principio de efectividad (que los organismos estatales adopten todas las medidas requeridas para garantizar el cumplimiento de los derechos aquí reconocidos), el derecho a la vida, a la integridad personal, a la identidad, a la convivencia familiar y comunitaria, a la salud, educación, libertad, al descanso, recreación, deporte y juego, a la propia imagen, a la libre asociación, reunión y tránsito, a opinar y ser oído, al trabajo en los adolescentes, a la protección contra la explotación económica, a la seguridad social, las garantías mínimas de procedimiento en casos judiciales o administrativos, la garantía estatal de identificación.

Las políticas públicas que se desarrollen en este marco deben ser integrales, entendiendo por política integral al conjunto de lineamientos y formulaciones explícitas que, emanadas del Gobierno de la Provincia, incluyan propósitos, finalidades, estrategias y recursos para la concreción de los derechos que esta Ley consagra (Art. 5). Así, las políticas serán universales y específicas, con una sociedad civil que participe en su seguimiento, buscando además la inclusión de la dimensión de género, el fortalecimiento del rol del grupo familiar, la promoción de una transformación de los roles familiares socialmente asignados, la coordinación con políticas nacionales, municipales y comunales, la articulación transversal de las acciones públicas, la descentralización de planes y programas y de los organismos de aplicación y ejecución y la promoción de la participación activa de los niños, niñas y adolescentes.

Las medidas de protección que establece la Ley pueden ser: de protección integral (que deben ser adoptadas y aplicadas por la autoridad administrativa competente ante la amenaza o violación de los derechos y garantías) o de protección excepcional (medidas subsidiarias y temporales que importan la privación del niño, niña o adolescente del medio familiar o de su centro de vida para preservar su interés superior) y se puede exigir la intervención de las autoridades administrativas y judiciales.

La autoridad de aplicación es la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia quien además tiene a su cargo el diseño, implementación, ejecución y control de políticas dirigidas a niños, niñas y adolescentes. Además, el Sistema Provincial de Promoción y Protección Integral de Derechos se organiza en niveles local, regional y provincial de conformidad con su ámbito de actuación territorial. Cuenta con autoridades administrativas que, en el ámbito local, son responsables de desarrollar planes y programas de promoción y protección de derechos. Estas autoridades, establecidas por la Subsecretaría como órganos descentralizados, se denominan Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos y pueden depender de la provincia o de gestiones conjuntas con municipios o comunas, establecidas mediante convenios (Ley 12.967, art. 30). Estos Servicios son unidades técnico-operativas que facilitan que los niños, niñas y adolescentes que tengan amenazados o violados sus derechos puedan acceder a los planes o programas disponibles, interviniendo en las situaciones de urgencia<sup>10</sup>. Deben contar con equipos profesionales interdisciplinarios, que se encargan de aplicar las medidas de protección integral. Para ello cuentan con la asistencia técnico-financiera de la Nación (Ley. 26.061) y la asistencia técnico-financiera y la supervisión de la Provincia. Además, pueden aplicar medidas de protección excepcionales adoptadas por las Delegaciones Regionales. Estas Delegaciones brindan, también, asistencia técnico-jurídica a los Servicios Locales, aplican medidas de protección integral y deben garantizar programas e instituciones con la modalidad de puertas abiertas como centros de día, de atención inmediata, paradores nocturnos, albergues temporarios, etc. (Ley 12.967, Art. 31).

Esta normativa crea, además el Consejo Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes, con carácter consultivo y de asesoramiento, institución que será desarrollada en el apartado correspondiente a la articulación de la oferta pública.

En cuanto al Sistema de Protección de Derechos que esta Ley instaaura, es importante resaltar que cuenta con servicios de primer y segundo nivel. A los servicios de primer nivel corresponde intervenir en las situaciones de urgencia y en todas las situaciones de amenaza o vulneración de derechos a niñas, niños y adolescentes, así como desarrollar programas y actividades de promoción de derechos. Como menciona la Subsecretaria de Niñez, Adolescencia y Familia, Marcela Silvina

---

<sup>10</sup> Los Servicios Locales se organizan bajo la modalidad de los Centros de Acción Familiar, por lo que serán mejor desarrollados en el próximo apartado.

D'Angelo, el primer nivel debe conformar un sistema que funcione y garantice derechos en tanto deber del Estado. Incluye las escuelas y Equipos Socioeducativos del Ministerio de Educación, los Centros de Salud y Hospitales Generales del Ministerio de Salud, las acciones de promoción y protección de derechos de las municipalidades y comunas, las Sedes Territoriales del Ministerio de Desarrollo Social, la Dirección de Trata de Personas y Centro de Orientación a la Víctima de Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de Seguridad y los Centros de Acción Familiar de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social (Ministerio de Desarrollo Social, s/f).

Por su parte, los servicios de segundo nivel brindan asistencia técnica-jurídica a los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos para la intervención concreta y para el diseño de programas. Su intervención se materializa mediante la aplicación de medidas de protección excepcional en coordinación con los mencionados Servicios Locales (Ministerio de Desarrollo Social, s/f).

En el contexto establecido por esta Ley Provincial, son tres los Ministerios con responsabilidad técnica y política en el diseño y la implementación de políticas de cuidado infantil: el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud. A continuación se detalla el accionar de cada uno de estos tres organismos en la materia.

### **Ministerio de Desarrollo Social**

Al interior del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe, es la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia la encargada de llevar adelante las intervenciones en materia de cuidado infantil. De hecho, esta Subsecretaría es creada como órgano de aplicación de la mencionada Ley 12.967 (Art. 32). Es importante aclarar que, desde este ámbito, la propia Subsecretaría entiende la noción de cuidado infantil en término amplio, como todas aquellas intervenciones (escolares, artísticas, de educación no formal, deportivas, alimentarias, culturales, recreativas) que permiten que el niño o niña se desarrolle en su territorio, propiciando también aquellas que provienen de organizaciones de base y municipales.

Esta Subsecretaría cuenta con dos direcciones provinciales: la Dirección Provincial de Promoción y Protección de Derechos 1º Circunscripción y la Dirección Provincial de Promoción y Protección de Derechos 2º Circunscripción. La primera tiene intervención sobre los nodos Santa Fe, Reconquista y Rafaela y la segunda sobre los nodos Rosario y Venado Tuerto, cubriendo así a toda la provincia. Cada una de ellas cuenta con dos coordinaciones. Las funciones de la Subsecretaría son (Art. 33):

- Coordinación:
  - Coordinar el sistema provincial en los ámbitos local, regional y provincial.
  - Interactuar con todos los poderes del Estado a fin de lograr la implementación transversal de las políticas de promoción y protección de derechos.
  - Coordinar acciones consensuadas y realizar convenios con los poderes de Estado y organizaciones no gubernamentales.
- Diseño de políticas:
  - Diseñar las políticas públicas integrales destinadas a las niñas, niños y adolescentes y sus grupos familiares.
  - Elaborar, con la participación del Consejo Provincial, un Plan Provincial de Promoción y Protección de Derechos.

- Implementación de políticas:
  - Ejecutar descentralizadamente políticas de promoción y protección de derechos.
  - Promover la creación de Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos.
  - Brindar a las niñas, niños y adolescentes y sus grupos familiares servicios especializados en la atención de situaciones de calle, abuso, maltrato, explotación, prostitución, consumo de sustancias y situación de riesgo penal o cualquier otra situación que implique vulneración de sus derechos.
- Regulación de los servicios de cuidado:
  - Diseñar normas generales de funcionamiento y principios rectores que deben cumplir las instituciones públicas o privadas.
  - Apoyara las organizaciones no gubernamentales en la definición de sus objetivos institucionales.
- Promoción de las políticas de promoción y protección de la niñez y adolescencia:
  - Promover políticas activas de promoción y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes y sus grupos familiares.
  - Brindar asistencia técnica y capacitación a organismos públicos y Organizaciones de la Sociedad Civil.
  - Fortalecer el reconocimiento en la sociedad de niñas, niños y adolescentes como sujetos activos de derechos.
- Administrar los recursos y manejar las herramientas de gestión:
  - Gestionar la obtención y transferencia de los fondos desde la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.
  - Organizar un sistema de información único, descentralizado, discriminado por sexo y edad y que incluya indicadores para el monitoreo y evaluación.
  - Asignar los recursos públicos para la formulación y ejecución de las políticas previstas en el Plan Nacional de Acción.
  - Establecer, en coordinación con el Consejo Provincial, mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas destinadas a la promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En cuanto a las políticas y programas específicos de cuidado infantil, es posible identificar, por un lado, los dispositivos con que cuenta la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia correspondientes tanto al primer como al segundo nivel y, por el otro, los programas con los que cuenta. En cuanto a los dispositivos, entre aquellos pertenecientes al primer nivel de intervención es posible identificar:

Los **Centros de Acción Familiar (CAF)** que constituyen espacios de atención integral de niñas, niños y adolescentes cuyo objetivo consiste en “brindar los cuidados necesarios e imprescindibles complementando, orientando y coadyuvando en su rol a las familias, desde una función preventiva, promocional y reparadora”(Ministerio de Desarrollo Social, s/f, pág. 1). Se enmarcan dentro de la categoría de Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos especificados en la Ley 12.967. Para que constituya justamente un espacio de promoción de derechos y no tenga un enfoque meramente asistencialista, se proveyó a los Centros de presupuesto y equipamiento y se llevaron adelante capacitaciones al personal encargado de su

funcionamiento. Es importante aclarar que este personal no es docente y presentan, en muchos casos, una predisposición a comportarse y entenderse como una especie de “segunda madre” de los niños y niñas que asisten a los mismos. Cambiar esa predisposición exige esfuerzos de capacitación. De hecho, la profesionalización dentro de los dispositivos y servicios de cuidado de primera infancia es considerada, por su propia Subsecretaría, uno de los principales desafíos que enfrenta hoy la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia.

Dentro de la mencionada población destinataria, se priorizan los beneficiarios de acuerdo a la situación del niño o niña y la situación laboral de los padres. Es importante recordar que estos centros son instituciones históricas llevan más de 60 años funcionando y surgen, justamente, en el momento histórico en que la mujer comienza a insertarse en el mercado laboral. Hoy en día, incluso aquellas mujeres que no trabajan acuden a los CAF porque necesitan complementar necesidades de sus hijos o hijas, como la alimentación o la educación. Por eso, la prioridad de acceso frente a la existencia de cupos limitados se establece para aquellos niños y niñas pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social.

Cada Centro de Acción Familiar cuenta con un proyecto institucional propio, pero todos trabajan sobre el eje de desarrollo integral marcado por la Ley 26.233 que establece requisitos en términos de equipamiento y recursos humanos que, si bien la provincia está lejos de contar con ellos, se toman como un eje en términos de horizonte. Los principios rectores son: la integralidad de los abordajes, la atención de cada niño y niña en su singularidad e identidad, la atención temprana a fin de optimizar el desarrollo integral, la igualdad de oportunidad y trato, la socialización e integración con las familias, el respeto a la diversidad cultural y territorial, el desarrollo de hábitos para la convivencia y el respeto de los derechos de niños y niñas con necesidades especiales, promoviendo su integración. Hoy en día, los directores de los centros establecen una impronta propia en los mismos según su capacidad de gestión. Sin embargo, actualmente se experimenta un momento de recambio generacional, y los nuevos directores serán elegidos por concurso. La propia Subsecretaría confía en que esto permitirá una mayor incidencia sobre los perfiles de los centros. En todos los casos, no obstante, los CAF deben garantizar, según información proporcionada por la Coordinación Técnica de los Centros de Acción Familiar: las normas de higiene, seguridad y nutrición, la adecuación de las instalaciones físicas, la realización de controles periódicos de crecimiento y desarrollo, las condiciones de admisibilidad y permanencia en acuerdo con los padres (propendiendo al fortalecimiento de las familias como ámbito de crianza privilegiado), la organización del servicio atendiendo a las necesidades de cada grupo etario, la relación adecuada entre números de niños, asistentes y personal a su cargo y un sistema de registro que permita el seguimiento psicosocial de cada niño y niña.

Son los dispositivos más territoriales con los que cuenta la Subsecretaría en cuanto a dispositivos del primer nivel. A fines de 2010 los CAF funcionaban en las dos circunscripciones. En la primera funcionaban 17 en el Nudo Santa Fe, 3 en el Nudo Rafaela y 2 en el Nudo Reconquista, además de una Coordinación Técnica a cargo de una psicopedagoga, y en la segunda funcionan 7 en el Nudo Rosario y 1 en el Nudo Venado Tuerto, además de la Coordinación Técnica a cargo, en este caso, de una asistente social. Esto da un total de 30 CAF en toda la provincia que funcionan entre los horarios de 7 a 18hs. Las mencionadas Coordinaciones realizan visitas regulares a los CAF para llevar adelante observaciones e intervenciones en las salas, relevamiento y ajustes en las condiciones físicas, relevamiento de materiales, revisión de los Proyectos Institucionales y las planificaciones, supervisión de actividades, presentación de informes a la Subsecretaría y evaluación del personal. Además, estas Coordinaciones proponen un marco conceptual a los CAF que parte de entender al desarrollo infantil como una cuestión multidimensional e integral, que

implica considerar en cada niño y niña las dimensiones física, motora, cognitiva, emocional y social.

En total, los CAF de la primera circunscripción ofrecían cobertura aproximadamente a 1480 niños/as y adolescentes de un rango etario entre los 45 días y los 16 años, lo que implica un trabajo con aproximadamente 620 grupos familiares (ya que en varios casos no se cuenta con el dato). Algunos de ellos se abocan solamente a primera infancia (atendiendo niños hasta los 4 años) mientras que otros incluyen, también, prestaciones para adolescentes. En total, estos niños y niñas son atendidos por 184 personas (aunque no se cuenta con información sobre algunos CAF), de las cuales 54 cuentan con título habilitante de docente. La proporción de personal por cantidad de niños que concurren al CAF varía entre algunos que cuentan con una persona cada 33 chicos (CAF N°9, Reconquista) y otros que cuentan con una cada 3 chicos (CAF N°18, Santa Fe). Por lo general, se cuenta con una persona cada aproximadamente 10-15 chicos.

Además de estos Centros, los municipios cuentan con sus propios espacios, los Centros de Desarrollo Infantil que están surgiendo en estos años. Algunos son promovidos desde el nivel nacional a través de los Centros de Integración Comunitaria, que cuentan con espacios para primera infancia, y otros son apoyados por el gobierno provincial en conjunto con organizaciones no gubernamentales. Este último es el caso de los dos últimos Centros de Desarrollo Infantil inaugurados por la provincia al momento de realizar esta investigación: La Casita I y II en la localidad de Coronda, en conjunto con la ONG Campus Educativo. Estos centros proveen un espacio de contención para niños menores de cinco años hijos de padres y madres que trabajan en la cosecha de frutillas en dicha localidad y con hermanos en edad escolar. Esto es así porque uno de los objetivos detrás de la inauguración de estos Centros consiste en asegurar el acceso a la educación formal a aquellos niños mayores de 5 años que presentaban reiteradas inasistencias a la escuela porque debían quedarse en sus casas cuidando a sus hermanos menores mientras sus padres iban a trabajar. Se espera garantizar una atención integral a 50 niños y niñas en cada uno. Funcionan de 6 a 18 horas y los niños y niñas reciben tres comidas (desayuno, almuerzo y merienda) así como un refuerzo en aquellos casos de niños con bajo peso (quienes reciben, además, la atención de un nutricionista) y cuenta con actividades de educación no formal y controles de salud (Sin Mordaza, 20/09/2011). Esto implica la participación de un equipo multidisciplinario. Según el propio Ministro de Desarrollo Social de la Provincia, Carlos Rodríguez, ésta es “la primera de otras experiencias que se harán en otras localidades de la provincia” (La Capital, 21/09/2011).

Los **Centros de Día y Guarderías** son gestionados de manera privada y pueden tener o no un convenio con la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. Bajo la modalidad de talleres apuntan a fortalecer el rol de las familias y el acceso de los niños a espacios educativos no formales, promoviendo acciones tanto preventivas como reparadoras. La provincia cuenta con un registro de aquellos Centros con los que mantienen convenio. En la primera circunscripción, se pueden identificar 18 Centros de Día con convenio con la Subsecretaría ubicados únicamente en el Nodo Santa Fe y 3 guarderías, además de 2 guarderías en el Nodo Rafaela y 3 en el Nodo Reconquista, mientras que en la segunda funcionan 26 Centros de Día en el Nodo Rosario y 6 en el Nodo Venado Tuerto, dando un total de 50 en toda la provincia, además de todos aquellos con los que la Subsecretaría trabaja pero sin establecer un convenio.

Por su parte, entre los dispositivos del segundo nivel (que, se recuerda, intervienen mediante medidas de aplicación excepcional frente a situaciones de vulneración de derechos) es posible identificar:

Los **Equipos Territoriales de Niñez, Adolescencia y Familia** conformados por trabajadores sociales, psicólogos y abogados que tienen intervención en relación a un territorio definido, atendiendo situaciones de vulneración de derechos en niños, niñas y adolescentes, en articulación con las instituciones del primer nivel y los juzgados de familia. Brindan asistencia técnica y jurídica, transfiriendo conocimientos y herramientas tendientes a establecer procedimientos de abordaje orientadas a la promoción y protección integral de los derechos. Están presentes en ambas circunscripciones. La Ciudad de Santa Fe cuenta con 6 Equipos: uno para la zona centro-sur, dos para la zona noroeste, uno para la zona norte-oeste, uno para la zona noreste y uno para la zona la costa, además de una coordinación técnica a cargo de una trabajadora social. En el resto del Nodo Santa Fe es posible identificar 7 Equipos, además de la coordinación técnica y administrativa conformada por tres personas, mientras que el Nodo Rafaela cuenta con un Equipo, con sede en la Delegación Regional de Niñez, y el Nodo Reconquista con dos, uno de ellos también con sede en la Delegación Regional de la Niñez. Por su parte, en la segunda circunscripción es posible encontrar 10 Equipos en el Nodo Rosario, además de la coordinación técnica a cargo de un psicólogo, 7 de los cuales corresponden a la ciudad de Rosario: uno para el Distrito Centro, otro para el Distrito Oeste, otro para el Noroeste, dos para el Sur, otro para el Centro-Oeste y otro para el Norte Noroeste. Además cuenta con una Delegación Sudeste ubicada en Villa Constitución y un Equipo en el Nodo Venado Tuerto.

El **Equipo de Guardia ante Urgencias** que surge de la necesidad de garantizar el mismo abordaje interdisciplinario de las situaciones de violación de derechos de niños, niñas y/o adolescentes (o de amenaza de los mismos) que brindan los Equipos cuando se produzcan fuera de los horarios de atención habitual de la administración pública. Estos Equipos de Guardia reciben la información de situaciones de este tipo que requieran respuesta inmediata de las distintas instituciones: seccionales, centros de salud, sedes territoriales y organismos del primer nivel de intervención. En particular, las Sedes Territoriales, dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, consisten en espacios públicos donde los Equipos Territoriales y de Guardia ante Urgencias implementan una metodología de enfoque integral, trabajando con los diferentes dispositivos y programas con los que cuenta el Ministerio para la población de mayor vulnerabilidad. La intervención de los Equipos de Guardia adopta dos modalidades: guardia presencial, que consiste en atención a una demanda que requiera escucha e intervención urgente, y guardia telefónica. Tienen responsabilidad en los 5 nodos.

Las **Instituciones de Alojamiento Transitorio para Niños, Niñas y Adolescentes carentes de cuidados parentales** ofrecen alojamiento transitorio para el período en el que se trabaja en la reparación de los derechos vulnerados. Consiste en la adopción de una medida de resguardo y/o excepcional y acompañan al niño, niña o adolescente en su vida cotidiana participando de actividades recreativas, culturales y educacionales. En la primer circunscripción, existen en funcionamiento 6 hogares oficiales funcionando en el Nodo Santa Fe, además de 6 instituciones pertenecientes a Organizaciones no Gubernamentales que cuentan con convenio con la Subsecretaría en el mismo Nodo, así como una Institución de Alojamiento Temporario Especial en el Nodo Rafaela y 4 en el Nodo Reconquista (además de un equipo técnico) y 3 Instituciones de Alojamiento Temporario de la Dirección Provincial de Mujeres (estando ubicadas una en Esperanza, una en San Javier y una en Coronda). En la ciudad de Santa Fe funciona, además, la Coordinación de Organizaciones no Gubernamentales con Convenios con la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. En la segunda circunscripción funcionan 6 hogares oficiales en el Nodo Rosario, además de 19 instituciones pertenecientes a Organizaciones no Gubernamentales con convenio con la Subsecretaría y 9 hogares oficiales en el Nodo Venado Tuerto y una Coordinación de Organizaciones no Gubernamentales con Convenios con la Secretaría de Niñez, Adolescencia y

Familia. Además, existen Instituciones de Alojamiento Transitorio sin Convenio con la Subsecretaría.

Finalmente, los **Equipos de Vinculación Familiar Permanente** elaboran diagnósticos de situación y construyen estrategias de trabajo en pos de la vinculación del niño, niña y/o adolescente a una familia alternativa a la de origen. Su intervención se produce luego de la resolución definitiva de la Medida de Protección Excepcional, articulando con el Juzgado o Tribunal correspondiente. Están en contacto con los equipos de Justicia. Funcionan en los Nodos de Santa Fe, Reconquista, Rafaela y Rosario.

Por el lado de los programas con que cuenta la Subsecretaría que brindan servicios de cuidado infantil es posible identificar dos que funcionan en ambas circunscripciones. El primero es el **Programa Alternativa a la Institucionalización: Familias Solidarias** que promueve el surgimiento de familias solidarias complementarias a las familias de origen que no pretenden reemplazarlas sino ofrecer a los niños, niñas y adolescentes la posibilidad de desarrollarse en un ámbito familiar, evitando la institucionalización. En octubre de 2011, existía un cupo cubierto de 90 familias y está destinado a niños/as institucionalizados para propiciar salidas transitorias o vacaciones, niños/as y adolescentes que necesitan ubicación en una familia por un plazo no mayor de 6 meses ante problemas de salud o ausencias temporarias de sus padres y que, además, se encuentran en situación de vulnerabilidad y niños/as y adolescentes que requieren de un espacio de protección familiar por un tiempo no determinado previamente. Las familias acogedoras perciben un incentivo de \$15 por día, no pudiendo ser superior a \$900 el monto total por bimestre por cada niño/a o adolescente.

Resulta relevante resaltar, en referencia a las Instituciones de Alojamiento, de las Medidas de Protección Excepcional y del programa Familias Solidarias, las políticas de desinstitucionalización que se están llevando a cabo, en especial con la creación del Registro Único de Adopciones que le otorga transparencia al proceso y garantiza que los adoptantes accedan en igualdad de oportunidades. De hecho, la propia Subsecretaría considera que la desinstitucionalización de los niños y niñas que carecen de cuidados parentales es uno de los principales desafíos que enfrenta la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia y que permitiría ofrecerles a los niños y niñas una alternativa de vida sostenible en el tiempo.

El segundo programa presente en ambas circunscripciones es el **Programa Acompañantes Personalizados** que ofrecen acompañar, auxiliar y sostener al niño, niña o adolescente y sus familias cuando se encuentran en estado de crisis o urgencia subjetiva. Brinda herramientas a través de profesionales para alcanzar una situación de estabilización, combatiendo a su vez los síntomas sociales y subjetivos que afectan y vulneran la infancia y adolescencia. Es decir, está destinado tanto a los niños y niñas como a sus familias. El acompañante trabaja en el domicilio, como un tutor que genera habilidades en los padres sin buscar sustituirlos y también en marcos institucionales (escuelas, hospitales). Originalmente, fueron pensados para niños y niñas que estaban atravesando situaciones de crisis subjetivas. Hoy, también se destina a casos de apoyo a madres (principalmente) y padres para que puedan hacer frente a esas situaciones sin tener que llegar a la separación del niño o niña de su ámbito familiar. Parte de entender que, muchas veces, para cuidar a los niños hay que acompañar y sostener a los padres y, por eso, los acompañantes pueden ser profesionales (principalmente psicólogos, aunque sin que sea un acompañamiento terapéutico, y trabajadores sociales), artistas, profesores de educación física o vecinos. Es un programa provincial pero se busca generar convenios con los municipios para que incorporen sus propios acompañantes, ya que implica un trabajo en territorio. Cada Dirección y Delegación Regional tienen cupos de horas de acompañantes que deben repartir en los municipios y son los

responsables del Programa en cada dependencia (generalmente una psicopedagoga) quienes determinan si una situación requiere o no un acompañamiento y, en caso afirmativo, por cuánto tiempo. Hoy en día, este programa alcanza a 110 niños y jóvenes de Santa Fe.

Además, en la primer circunscripción, más específicamente en la ciudad de Santa Fe, funciona otros dos programas que pueden incluirse dentro de las intervenciones en materia de cuidado infantil. Por un lado, el programa **Recreando Derechos**, creado en 2008, que ofrece acciones educativas, recreativas y culturales para niños, niñas y adolescentes mediante la modalidad de talleres en las instituciones habilitadas por la Subsecretaría (muchas veces en los CAF), nucleando un grupo de profesionales del área de la cultura y la educación. Por el otro, el **Programa Aleros de Santa Fe**, que entra en funcionamiento mediante el Decreto 270 de febrero de 2009. Su objetivo es promover el acceso de las familias a mejores condiciones de vida y generar un proceso de inclusión social que permita superar las condiciones estructurales que se asocian con la vulnerabilidad extrema (art. 1). Según se establece en el decreto de creación, constituye una estrategia central que será implementada por el Gabinete Social para las personas y grupos familiares más desprotegidos de la provincia. El programa busca establecer una relación particular con cada familia destinataria, generando un vínculo de confianza que permita el trabajo a largo plazo para reconstruir el núcleo familiar y los roles al interior del mismo. Se busca fortalecer los vínculos de protección, cuidado y auto-cuidado mutuo (Anexo, art. 2). Para ello, cuenta con tres dispositivos territoriales: el Consejo Territorial, el Servicio de Orientación Social y el Alero propiamente dicho. El Consejo Territorial tiene por objetivo formalizar un espacio de diálogo y está conformado por los responsables de los efectores y servicios públicos con incumbencia en el barrio seleccionado. El Servicio de Orientación Social está integrado por personal especialmente capacitado y su función será desarrollar todas las intervenciones en terreno, siempre en contacto directo con las familias destinatarias. Es decir, la estrategia de estos servicios variará de acuerdo a la familia con la que se trabaje. Finalmente, el Alero es el espacio en donde se convoca a todo el grupo familiar para que desarrollen una serie de actividades. Para ello, cuenta con playones para actividades deportivas, salones para actividades recreativas, espacios para capacitación laboral, talleres de nutrición, etc.

### **Ministerio de Educación**

Antes de abordar las políticas específicas que se implementan en materia de cuidado infantil desde este Ministerio, resulta relevante mencionar la importancia que desde el gobierno provincial se le adjudica a la educación en primera infancia. En el Programa del Frente Amplio Progresista, presentado de cara a las elecciones provinciales de 2007, se establece la necesidad de establecer un Programa Socioeducativo Familiar y se menciona que reconociendo la importancia de contar con las herramientas y los recursos humanos adecuados para brindar educación en la primera infancia, ya que esto afectará el futuro desarrollo de esos niños y niñas. Específicamente, se establece la necesidad de implementar desde el Estado “políticas socioeducativas dirigidas a familias con niños/as menores de cinco años, con el objetivo de brindar a los adultos/jóvenes (madres/padres) y sus hijos/as el ámbito de aprendizaje que les permita construir hábitos, habilidades y valores para la inclusión social con igualdad de oportunidades” (Frente Amplio Progresista, 2007, pág. 78).

Al interior del Ministerio de Educación, son dos las Direcciones encargadas de llevar adelante intervenciones en materia de cuidado infantil: la Dirección Provincial de Educación Inicial y la Dirección Provincial de Educación Especial, ambas pertenecientes a la Secretaría de Educación.

La **Dirección Provincial de Educación Inicial**<sup>11</sup> tiene a su cargo la educación que comprende a los niños y niñas desde los tres meses hasta los cinco años de edad inclusive, como un primer encuentro con la organización escolar del Sistema Educativo. Según figura en la página web del Ministerio, se la entiende “como constructora y transmisora de cultura (que) posibilitará que los niños, como en un juego, exploren y se apropien del mundo que se abre más allá del núcleo afectivo y de aprendizajes de la familia”. Está organizada en dos ciclos, el primero incluye los tres primeros años y el segundo las secciones de cuatro y cinco años, siendo esta última la única obligatoria. Se busca complementar la función de la familia en la tarea de educar, con una intencionalidad pedagógica que los incluye en el Proyecto Pedagógico Provincial, debe proporcionar la información necesaria para la planificación educativa y el control de gestión jurisdiccional, trabajando coordinadamente con las demás áreas de la Secretaría de Educación y propone acciones de actualización profesional y curricular para el nivel, como así también, acciones de evaluación e investigación de los procesos desarrollados en el área a su cargo.

Así, la Educación Inicial constituye un pilar fundamental dentro de los servicios de cuidado infantil, ya que ofrece un servicio universal, de acceso público y presente en toda la extensión de la provincia. Sin embargo, el hecho de que solamente la sección de cinco años revierta carácter obligatorio plantea interrogantes acerca del acceso efectivo a este servicio para el resto de las edades, especialmente para los sectores más postergados que dependen de la existencia de cupos en el sistema de educación público.

En términos de los servicios de cuidado que se ofrecen desde esta Dirección, existen diversos modos de organización: jardines comunes; jardines nucleados que articulan una sede con secciones en escuelas primarias; jardines que cuentan con el primero y segundo ciclo; secciones de inicial dependientes de escuelas primarias; e itinerancia en la ruralidad. Los distintos contextos educativos buscan generar climas adecuados a las enormes potencialidades de los niños, que permitan construir un espacio propio y uno grupal donde se reconocen y son reconocidos.

Por su parte, la **Dirección Provincial de Educación Especial** ofrece servicios de cuidado específicamente destinados a los niños, niñas y adolescentes que presentan diversos tipos de discapacidades o que requieran atención especial, tanto en el nivel inicial (0 a 6 años) como en el primario (6 a 14 años) y post-primario (14 a 22 años). En especial, aquellos niños, niñas y adolescentes que presenten discapacidad mental leve, moderada o severa, disminución física motivada por déficit sensorial y/o motor y dificultad en la integración social motivada por una manifiesta inestabilidad emocional y un desequilibrio conductual que le impida adaptarse al medio. Los objetivos de la Educación Especial consisten en coordinar acciones tendientes a la prevención de situaciones que pudieran generar algún tipo de discapacidad, facilitar el proceso terapéutico educativo temprano de niños en riesgo, posibilitar la integración de los alumnos con necesidades educativas especiales al medio escolar común, promover la formación integral en las Escuelas Especiales, integrar a la familia, proporcionar formación laboral y favorecer la integración social (Decreto 02679/93).

Así, estos servicios pueden entenderse como la complementación necesaria a aquellos ofrecidos por la Dirección Provincial de Educación Inicial ya que abordan un sector particular dentro del mismo grupo etario que requiere una metodología de cuidado distinta. Es importante

---

<sup>11</sup> La información aquí presentada surge de fuentes secundarias, especialmente de la página web del Ministerio de Educación Provincial. No se ha logrado profundizar en el análisis de los servicios ofrecidos por esta Dirección y su modalidad de trabajo, a pesar de su centralidad, debido a la imposibilidad de coordinar una entrevista con su Directora o algún miembro de su equipo, no obstante los múltiples intentos realizados.

resaltar que la propia Directora de Educación Especial considera el lugar central que ocupan las políticas de cuidado infantil para esta población, ya que garantizan una mejor entrada de estos niños y niñas al sistema educativo.

Existen tres políticas principales de cuidado infantil desarrolladas por esta Dirección Provincial. Todas existen en la reglamentación provincial desde 1993, instituidos por el Decreto 02679/93 que, además de reglamentar la modalidad de Educación Especial y sus objetivos, establece las diversas intervenciones y servicios que debe prestar y las características que éstos deben tener.

En primer lugar, las **Escuelas o Centros de Estimulación Temprana** que proveen servicios gratuitos a niños entre los 45 días a 3 años (aunque en algunos casos las prestaciones se prolongan hasta los 4 o 5 años) que presentan o pueden presentar en el futuro problemas en su desarrollo. En segundo lugar, las **Escuelas Especiales** que reciben niños de entre 3 y 6 años de edad. El objetivo de estos jardines especiales consiste en promover la formación integral del niño, procurando el desarrollo armónico de su persona, favoreciendo conductas de independencia personal que faciliten su socialización y ayudando a las familias al brindarles información, preparación y orientación para que desempeñe un rol activo en la educación del niño desde los primeros años de vida. El número de alumnos por clase estará determinado por las características cualitativas de las discapacidades que atiendan y por el ámbito físico de la prestación. En tercer lugar, al interior de estas escuelas funcionan los **Servicios de Estimulación temprana** que actúan cuando se identifica un problema con el niño o niña que excede los objetivos de las escuelas especiales y que requiere un trabajo con la familia. Consiste así, en un trabajo de prevención secundaria, buscando limitar los efectos adversos que genera una patología ya instalada y supone trabajar con niños, y también jóvenes, en edad escolar.

En todos los casos, el abordaje que se realiza es de tipo terapéutico-pedagógico sobre niños y niñas con riesgo biológico y/o psicológico y/o ambiental, como así también de los que presenten diagnóstico de patología instalada, tomando como eje el vínculo madre-hijo para favorecer el proceso de individualización del niño o niña dentro del sistema familiar y social. Además, se proponen operar como sistemas de prevención y detección de factores de riesgo promoviendo la derivación temprana de niños con problemas en su desarrollo y coordinar acciones con otros Servicios e Instituciones para orientar y facilitar el proceso de aprendizaje temprano, contribuyendo a su inserción en el Jardín de Infantes. La diferencia entre los Centros y Escuelas y los Servicios es que en los primeros la totalidad de su misión consiste en atender a los niños de los 45 días a los 3 años afectados por alguna discapacidad, mientras que los Servicios constituyen un área de trabajo dentro de las escuelas especiales que no tienen su objetivo puesto en la estimulación temprana.

En términos de las prestaciones que ofrecen, cuentan con un equipo interdisciplinario conformado por terapeutas, docentes y otros profesionales del Servicio Psicopedagógico que trabajan desde un abordaje de educación temprana y no clínico, en constante relación con las familias<sup>12</sup>. Esto es así porque el objetivo de fondo, en coincidencia con los objetivos generales de la Educación Especial, es lograr la inserción del niño o niña en una escuela común y el desarrollo de

---

<sup>12</sup>El Servicio Psicopedagógico está enmarcado en la Institución Educativa y conformado por un equipo interdisciplinario de profesionales médicos, psicólogos, psicopedagogos, fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionales y asistentes sociales que instrumentan su trabajo en coordinación, promoción e intercambio entre sus propios integrantes y con los distintos sectores de la Institución y de la comunidad (Decreto 02679/93).

aquellas capacidades que le permitan al niño y niña apropiarse de su mundo. De hecho, la Directora de Educación Especial considera que uno de los mayores logros de esta política ha sido articular el trabajo alrededor de una concepción de integración temprana a la escuela común, en la medida de lo posible, o a las escuelas especiales cuando sea necesario. Es decir, la existencia de estas políticas permite identificar a la población afectada por riesgos biológicos, psicológicos y/o ambientales desde la edad más temprana (y no en edades avanzadas cuando ingresaban al sistema educativo a los 5 años) y acompañar a las familias en la búsqueda los espacios necesarios para sus hijos e hijas.

En el caso específico de los Servicios de Estimulación Temprana, cada terapeuta puede atender un máximo de 16 chicos (10 en el caso de niños sordos e hipoacúsicos) mediante al menos una sesión individual semanal y dos sesiones grupales semanales. Esto se complementa con apoyo individual una vez por semana en el área más deficitaria, brindado por el profesional correspondiente.

Tanto los Escuelas o Centros como los Servicios de Estimulación Temprana se extienden en todo el ámbito provincial, estructurado a través de los 5 nodos. Sin embargo, una de las metas establecidas por la Dirección consiste en fortalecer la formación en los Servicios de Estimulación Temprana a través de cursos y acciones de capacitación. En términos de cobertura, los Centros de Estimulación Temprana reciben a 406 chicos (dato proporcionado por la Dirección de Educación Inicial). La Directora de Educación Especial sostiene que los estudios de impacto realizados luego de la implementación de la AUH no muestran un incremento en la presencia de niños y niñas en estos servicios. Principalmente, considera que esto se debe en parte a que la Ley de Protección Integral de Personas con Discapacidad que provee a los padres de estos niños y niñas de un subsidio ya exigía condicionalidades en términos de asistencia a los servicios educativos y de rehabilitación, y en parte al hecho de que cuando se detecta una patología en un niño o niña, los padres suelen acudir rápidamente a estos servicios en busca de orientación y apoyo.

## **Ministerio de Salud**

Al interior del Ministerio de Salud, es la **Dirección por la Salud en la Niñez, Adolescencia, Salud Sexual y Reproductiva** (antes Dirección de Maternidad e Infancia) la encargada de gestionar las principales acciones en materia de cuidado infantil. Esta Dirección comprende la noción de cuidado infantil como todas aquellas intervenciones respecto del embarazo, el parto y el recién nacido. Es decir, desde esta perspectiva, el foco recae también en acciones dirigidas hacia la salud de la mujer y el impacto que tienen los cuidados durante este período para la salud del niño o niña a nacer. Se reconoce, a su vez, que la prioridad del cuidado infantil es diferente según cada región, ya que cuentan con diferentes capacidades de acceso al sistema de salud.

El abordaje se organiza en torno al concepto de maternidad segura, que supone organizar los servicios de salud con un fuerte foco en la familia y el vínculo madre-hijo en la crianza, de manera regionalizada. En este sentido, se abordan temáticas desde la violencia de género y la educación sexual, hasta la promoción de la lactancia, además de controles prenatales para identificar posibles malformaciones, trastornos auditivos y visuales o cardiopatías congénitas y abordarlas, en la medida de lo posible, a tiempo. Se trata de abordar el cuidado de la salud fundamentalmente desde lo biológico, aunque en la temática de niñez se han abordado otras cuestiones como la violencia y la educación sexual integral.

Esta Dirección tiene un peso específico importante al interior del Ministerio, reconociendo el fuerte rol que debe asumir el Estado frente a la temática de cuidado infantil a través de la provisión de equipamiento, capacitación técnica para fortalecer los equipos de salud y fortalecimiento de la atención primaria. Como se menciona en la página web oficial ([www.santafe.gov.ar](http://www.santafe.gov.ar)) tanto la salud de la infancia y la adolescencia, como la salud sexual y reproductiva, son considerados problemas de salud priorizados. En esta línea, reducir la mortalidad infantil ha sido uno de los objetivos de los gobiernos de Hermes Binner desde que ejerció la intendencia de Rosario y la reducción de la morbi-mortalidad materno-infantil es uno de los objetos de la mencionada Dirección.

No obstante estos antecedentes, los factores estructurales que limitan el accionar de la Dirección han producido que las intervenciones en materia de cuidado infantil aún no alcancen un carácter de prevención y que sean más bien reactivas, diseñándose y ajustándose a medida que surgen diferentes problemas o situaciones que merecen ser abordadas, y no a través de un diseño planificado. Los problemas van surgiendo a la vez que la agenda, y a partir de ello se diseñan las estrategias y mecanismos. Así, ni en la página web del Ministerio ni mediante entrevistas a sus directores ha sido posible identificar programas específicos. Durante las mencionadas entrevistas, se ha hecho hincapié en las dificultades encontradas durante este primer período de gobierno, ya que los principales esfuerzos debieron concentrarse en realizar un diagnóstico de situación para asegurar la inclusión de la población al sistema de salud, incluyendo los niños y niñas. A este respecto, el Plan Nacer contribuye a la inscripción y acceso al sistema de salud de muchos niños y niñas y mujeres embarazadas, siendo una de las principales preocupaciones de esta Dirección el asegurar el acceso al sistema de salud por parte de todos los niños y niñas.

El objetivo de fondo, explicitado por los propios encargados del área, consiste en armar una red de servicios de salud de complejidad creciente, ateniéndose a los principios de universalidad, integralidad y equidad. En esta red, el Centro de Salud debe ser la puerta de entrada al sistema y la organización de los servicios se realiza a través de los diferentes nodos, que cuentan con un coordinador. Esto marca una diferencia con respecto al Plan Nacer, que no se rige por criterios de universalidad e integralidad sino que consiste en una cartera de servicios para quienes están inscriptos y se atienden en el sistema público, mientras que esta red incluye controles y prácticas de calidad también en ámbitos privados. De hecho, uno de los principales desafíos reconocidos por los encargados de la Dirección consiste en lograr la implementación del Sistema Integrado de Salud, que permitiría brindar un acceso universal y gratuito, bajo los principios de la integralidad y la equidad, que facilitaría el acceso de todos los niños y niñas y contribuiría a desarrollar una diferente concepción de ciudadanía. Al respecto, es importante señalar que esta preocupación es compartida por la nueva administración que asumirá el gobierno provincial a fin de este año. En su Programa establece como uno de los objetivos en materia de salud el “impulso a la aprobación de la Ley sobre organización y financiamiento de la atención integral de la salud en territorio de la Provincia de Santa Fe (...) Creación de la Red Pública Provincial de Servicios de Salud, fundada en el reconocimiento de la responsabilidad del Estado de garantizar el derecho a la salud de todos sus habitantes” (Frente Progresista Cívico y Social, 2011, pág. 33). Además, el Programa reconoce específicamente la necesidad de desarrollar acciones y programas que privilegien con cuidados especiales y medidas de protección a los niños, niñas y adolescentes, así como de reorganizar la red de maternidades seguras y centradas en la familia.

Por fuera de la Dirección por la Salud en la Niñez, Adolescencia, Salud Sexual y Reproductiva existen **programas que se relacionan con la cuestión del cuidado infantil**. Entre ellos es posible mencionar: el Programa VIH/Sida que mejora la vigilancia del VIH pediátrico, el Programa Provincial de Inmunizaciones (de alto impacto sanitario), el Programa de Chagas que

realiza un seguimiento de las madres chagásicas para que accedan al tratamiento correspondiente y el Programa de Seguimiento de Niños con Paladar Hundido. Sin embargo, a nivel ministerial se mantiene la decisión de no hacer un abordaje por programas sino integral y articulado con los equipos locales (efectores y municipios) y los coordinadores de los nodos.

Es importante aclarar que, desde el Ministerio de Salud, se plantea la necesidad de organizar las intervenciones en esta materia a través de la figura del Ministerio como rector, marcando agenda y fiscalizando, y articulando con los CDI infantiles públicos y privados en la búsqueda de reducir la brecha en el acceso entre regiones, que aún persiste. Este constituye, de hecho, uno de los principales desafíos reconocidos desde esta instancia (Coordinadora de Información Epidemiológica). Otro desafío importante reconocido por el Ministerio consiste en lograr un mayor acercamiento entre los efectores del sistema de salud y la población, muchas veces dificultado por barreras geográficas o culturales. Las autoridades del Ministerio reconocen que esta situación cobra especial relevancia, en especial, frente a los cambios que han ocurrido a nivel de la estructura familiar, que plantean nuevos desafíos en términos de cuidado, y que plantean un nuevo desafío para los equipos de salud, en términos de acompañamiento y generación de mecanismos de soporte desde los Centros de Salud.

### **Legislación laboral en la provincia**

Finalmente, es importante mencionar la normativa laboral provincial. El accionar de los Ministerios recién reseñado, se complementa con políticas específicas de permisos y licencias laborales marcadas por la regulación del empleo público en Santa Fe. Específicamente, es el Decreto 1929/1989 establece el régimen de licencias para los agentes de la Administración Pública Provincial. En su Sección 7° establece las licencias por maternidad, diferenciando entre aquellas Pre-Parto (que se deberán tomar con una antelación no mayor de 45 días al indicado como fecha probable del parto) y las Licencias por Maternidad, que duran hasta que el recién nacido cumpla tres meses de vida (en caso de nacimiento múltiple, el plazo se extiende en 15 días más) (Art. 34). Los padres gozan de una licencia mucho menor: tan sólo 3 días laborales, menos incluso que aquellos otorgados por la Administración Pública Nacional. Sin embargo, el Art. 61 establece la licencia por atención paterna en caso de fallecimiento de la cónyuge o concubina de un agente que tenga hijos menores de hasta 12 años de edad. En el caso de que el o los hijos fueran menores de 3 meses de vida, corresponde la licencia hasta que cumplan dicha edad (con un mínimo de 60 días corridos), así como 30 días corridos si son menores de 6 años y 15 días corridos si tienen entre 6 y 12 años. En todos los casos, esta licencia se otorgará en forma inmediata a las inasistencias por duelo. En los casos de adopciones, la licencia se otorga a quién acredite el otorgamiento de la tenencia o guarda judicial de un menor o que debe hacerse cargo en forma personal y directa de dicha situación. Dicha licencia varía según la edad del menor: hasta que alcance los 3 meses de vida en el caso de los menores de dicha edad, 60 días corridos cuando tengan entre 3 meses y 7 años, y el tiempo determinado por el Juez de Menores cuando tenga entre 7 y 12 años (siempre que no exceda los 60 días corridos) (Art. 39).

Además, es posible resaltar una medida innovadora establecida mediante el Decreto 1275/2009 que autoriza a los empleados de la Administración Pública Provincial a solicitar licencia especial excepcional con goce de haberes hasta la finalización del receso escolar invernal del corriente año a uno de los padres, cuando ambos trabajen en la Administración Pública Provincial y el hijo sea menor de 14 años (Art. 1). Por lo general, la regulación del cuidado presente en las normas de trabajo se restringe a la madre trabajadora en el período de gestación, alumbramiento,

posparto y lactancia, sin contemplar la crianza. Estas regulaciones, además, suelen minimizar la responsabilidad de los hombres frente a sus hijos, estableciendo fuertes sesgos de género que no consideran necesariamente las necesidades de los niños y niñas receptores de cuidado (Pautassi & Nieves Rico, 2011). Así, la regulación establecida mediante el Decreto 1275/2009 es innovadora en el doble sentido de reconocer las necesidades de cuidado por un período extendido, hasta los 14 años y ligado a ciertas contingencias del ciclo de vida del niño como la inserción escolar, y de incorporar la posibilidad de ser usufrutuada por el padre. Se ha demostrado que las licencias parentales impactan de manera positiva en la armonización de las esferas laboral y familiar, en el desarrollo de los niños y niñas y en el ejercicio del derecho a cuidar por parte de los hombres. Así y todo, Cuba es el único país que ha avanzado seriamente en este sentido (estableciendo que la licencia posnatal de 6 meses puede ser compartida entre el padre y la madre y que el período de excedencia de 3 meses sin goce de sueldo puede ser tomado por el padre)(Pautassi & Nieves Rico, 2011), mientras que en Argentina, como se ha mencionado, sólo se han presentado proyectos legislativos que no logran llegar a buen puerto. Por eso, la existencia de esta regulación a nivel provincial es sumamente relevante.

### **Resultados promovidos por las políticas provinciales de cuidado infantil**

El sistema de cuidado infantil ejecutado desde los tres ministerios santafecinos reseñados (Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud) y complementado por la legislación laboral del empleo público, promueven una serie de resultados que, como se detalló en el marco conceptual, pueden ser de sustitución, de derivación, o de reasignación de roles. En el caso de las políticas provinciales santafecinas, sólo se pueden observar resultados de derivación y de reasignación de roles, con gran énfasis en la primer categoría.

Entre las políticas que promueven resultados de derivación, se encuentran, en primer lugar, los programas y dispositivos de intervención de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social. Estas intervenciones promueven resultados de derivación de las tareas de cuidado hacia otras instituciones, lo cual puede permitir la conciliación para las mujeres entre trabajo remunerado y no remunerado por algunas horas, así como, en algunos casos, las ayuda a suplir carencias básicas de alimentación o educación, como es posible observar en el caso de los CAF. Al respecto, es importante destacar que estas instituciones, así como las guarderías y los Centros de Día, no cuentan con personal docente a cargo, por lo que las prestaciones en términos educativos serán distintas a aquellas que es posible encontrar en los circuitos de educación formal. Al respecto, cobran importancia las intervenciones en materia de capacitación que el Estado realiza para este personal, en la búsqueda de que el enfoque prevaleciente sea de promoción integral de derechos y no de mero asistencialismo.

Los servicios de cuidado infantil ofrecidos por el Ministerio de Educación a través de las direcciones especiales de Educación Inicial y Educación Especial también promueven principalmente resultados de derivación. De hecho, ofrecen el servicio más universal y extendido de cuidado infantil, aunque la obligatoriedad del mismo sólo alcanza a la sala de 5 años. Adicionalmente, la existencia de Centros y Escuelas específicamente destinados a niños y niñas que sufren algún tipo de discapacidad, constituye un complemento esencial a los jardines dependientes de la Dirección de Educación Inicial y permite un abordaje integral sobre estos niños y niñas. Además, los Centros de Estimulación Temprana permiten el abordaje de estas situaciones desde edades anteriores a las escolares, ya que funcionan desde los 0 a los 3 años. De esta manera, este grupo de niños y niñas pueden acceder a servicios de cuidado infantil específicamente pensados

para ellos desde los primeros días de vida. Por otra parte, los Servicios de Estimulación Temprana permiten un mejor abordaje de estas problemáticas en las Escuelas Especiales, así como la incorporación de estos niños y niñas a las escuelas comunes (y su acompañamiento durante toda la edad escolar).

Por otro lado, los servicios brindados por la Dirección por la Salud en la Niñez, Adolescencia, Salud Sexual y Reproductiva del Ministerio de Salud provincial, aunque podrían en algunas situaciones promover resultados de sustitutivo, en esencia, y debido a las restricciones bajo las cuales se encuentra actualmente (que llevan a que su accionar sea de naturaleza reactiva), también promueve principalmente resultados de derivación.

Entre las políticas que promueven resultados de reasignación de roles, resulta fundamental destacar la experiencia incipiente que constituye Programa Aleros en Santa Fe, que por el momento sólo funciona en dicha ciudad. De hecho, se establece entre sus propios objetivos reconstruir el núcleo familiar y los roles al interior del mismo. Alcanzar resultados en este sentido requiere una intervención sostenida en el tiempo, ya que implica cambios culturales profundos que afecten la organización familiar y la concepción que de sí mismos tiene cada miembro. Al respecto, es importante resaltar que una de las propuestas establecidas en el Programa del Frente Progresista Cívico y Social es profundizar el Programa Aleros (Frente Progresista Cívico y Social, 2011). Otro de los objetivos de ese Programa consiste en expandir la Economía del Cuidado, creando más Centros de Día, Centros de Desarrollo Infantil, programas de acompañamiento y familias solidarias.

### **3.2. La articulación entre la oferta pública de cuidado infantil**

En la Provincia de Santa Fe, se ha establecido desde 2007 un nuevo modelo de intervención social, basado en un enfoque de atención integral a la población de mayor vulnerabilidad que les permita pasar de una concepción de políticas centradas en los habitantes como beneficiarios a ciudadanos/as como titulares de derechos. Este modelo, supone un abordaje integral, en tanto los derechos son indivisibles y las necesidades, especialmente en problemáticas sociales como la crisis del cuidado infantil, multidimensionales. Por lo tanto, requieren un alto nivel de coordinación tanto al interior de los Ministerios como entre ellos, así como una articulación con los Municipios y la Sociedad Civil (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, s/f ). Este nuevo modelo supone que las políticas sociales se rijan por el principio de universalización del acceso a los servicios sociales, respeto a la dignidad, amplia divulgación de los servicios, programas y proyectos sociales, igualdad de derechos y el eje de la intervención centrado en la familia.

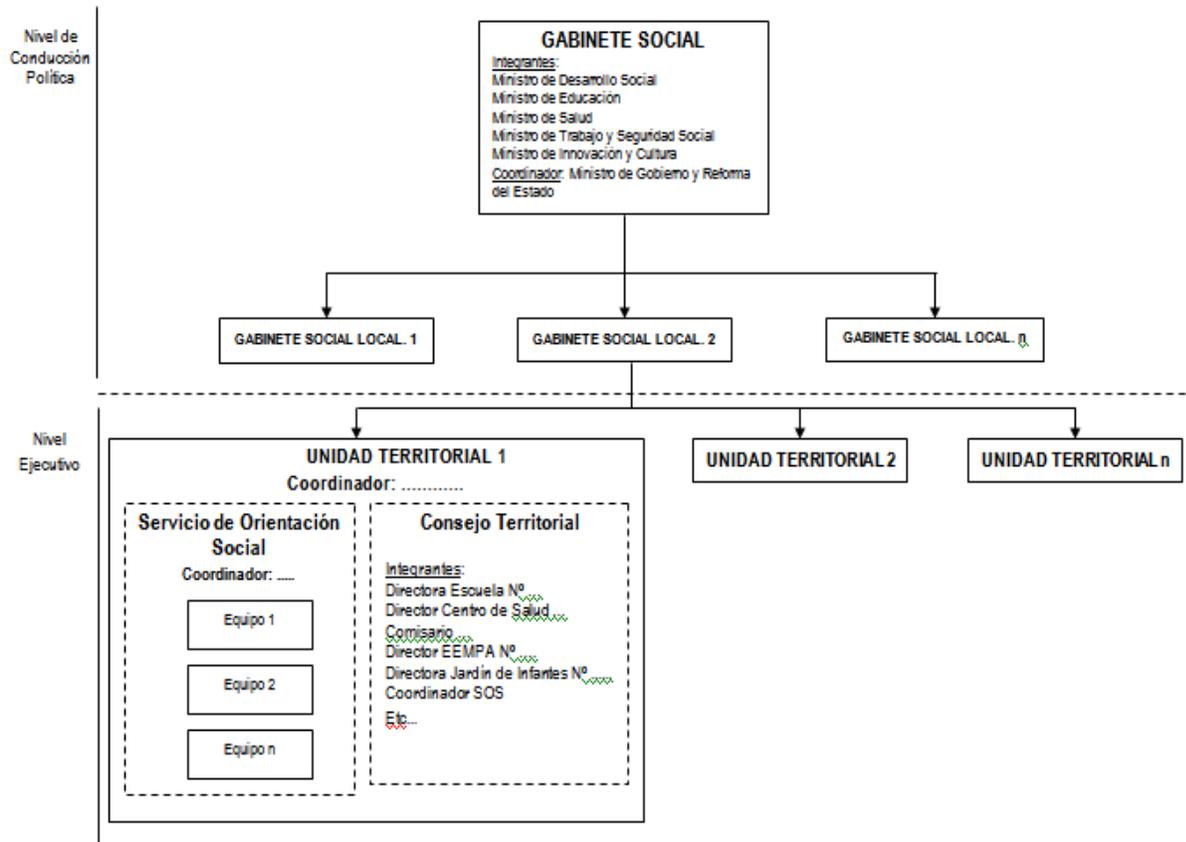
#### **El Gabinete Social Ministerial**

En este contexto, se establece el Gabinete Social ministerial (Decreto N° 0063 de 2008) cuyo objetivo es elaborar la estrategia integral de gobierno destinada a apoyar y beneficiar a las personas y grupos familiares más desprotegidos, con la finalidad de erradicar la extrema pobreza, y basado en acuerdos entre todos los niveles del Estado guiados por los principios de equidad, participación y solidaridad (art. 1). En un nivel más cercano al territorio se establecen los Gabinetes Sociales Regionales y Locales. Se busca, mediante esta estrategia, integrar los recursos técnico-profesionales, programáticos y materias de todas las jurisdicciones (nacional, provincial y municipal), así como consolidar una oferta única, una estrategia interjurisdiccional consensuada de abordaje, la

descentralización operativa progresiva hacia los municipios, la implementación de mecanismos sistemáticos de monitoreo y la participación de organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas para el seguimiento y control de los programas.

De esta manera, se conforma una particular estructura organizativa, correspondiéndole al nivel provincial la coordinación general y a los niveles locales, la coordinación ejecutiva de los programas.

**Gráfico 4. Estructura organizativa territorial del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe**



Fuente: Gobierno de la Provincia de Santa Fe

El Gabinete Social está integrado por los Ministros de Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Educación, Innovación y Cultura, aunque también participan de manera permanente en el equipo técnico representantes de los Ministros de Justicia y Derechos Humanos y Seguridad. Es coordinado por el Ministro de Gobierno y Reforma del Estado.

Las funciones de este Gabinete consisten en: definir las estrategias de intervención social; establecer criterios de descentralización programática, presupuestaria y de evaluación; impulsar la creación del Registro Único de Recursos Sociales y de Hogares Beneficiarios de Programas Sociales; coordinar acciones con Intendencias, Comunas y la Legislatura Provincial, promoviendo la creación de los Gabinetes Sociales Locales; brindar asistencia técnica a los gobiernos locales.

Los Gabinetes Sociales Regionales / Locales están integrados por los representantes territoriales de los distintos Ministerios del Gabinete Social y representantes de los Gobiernos Locales de áreas análogas. Sus funciones son: acordar estrategias de intervención interjurisdiccional a nivel regional/local; formular y ejecutar programas y proyectos de desarrollo social a escala territorial en el marco de la política provincial; articular recursos nacionales, provinciales o locales; mantener actualizado el Registro Único; garantizar la prestación de los servicios asistenciales; definir las acciones asistenciales en situaciones de emergencia; propiciar la capacitación permanente de los equipos gubernamentales y realizar estudios e investigación.

Los Consejos Territoriales, por su parte, constituyen un espacio de diálogo y articulación de todos los efectores y servicios con incumbencia en el ámbito de un determinado territorio. Su objetivo consiste en asegurar el acceso igualitario y universal de toda la población a cada servicio, con perspectiva de derechos. Están integrados por los responsables de los efectores gubernamentales provinciales y municipales existentes o con competencia en el territorio y responden a las directivas del Gabinete Social así como a las que reciben de sus jurisdicciones.

Finalmente, los Edificios Aleros son edificios que cuentan con infraestructura polivalente y están pensados para convocar a todo el grupo familiar para desarrollar actividades y atención especial (cuando sea necesario).

### **El Consejo Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes**

En materia de cuidado infantil, y dentro de esta nueva institucionalidad, el principal mecanismo de articulación entre la oferta pública de cuidado infantil es el Consejo Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes, creado por la Ley Provincial N° 12.967 (Art. 36). Como se establece en los lineamientos generales de la Ley 12.967, la problemática de la niñez debe ser abordada en modo de corresponsabilidad entre distintos espacios del ejecutivo, creando una nueva institucionalidad que contenga las prácticas, le de legitimidad a las funciones y plantee la prioridad del trabajo con los niños dentro de la estructura ejecutiva.

El Consejo es un cuerpo multisectorial de carácter consultivo y de asesoramiento (para la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia) en materia de promoción y protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes que está conformado por representantes ad-honorem de cada uno de los cinco nodos de la Provincia. Lo conforman, por nodo: dos representantes del Poder Ejecutivo (elegidos entre los miembros de del Gabinete Social), dos del Poder Judicial (fueron seleccionados 5 jueces de familia y cinco jueces de menores), dos del Poder Legislativo, dos de las Universidades, diez de municipios y comunas (seleccionados por la Subsecretaría de Niñez Adolescencia y Familia), dos de colegios profesionales y cinco de organizaciones no gubernamentales involucradas en temáticas de niñez (seleccionadas por la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia). Tiene su sede en el ámbito de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia.

Su responsabilidad primaria consiste en fortalecer el reconocimiento en la sociedad del niño y el adolescente como sujetos activos de derechos, en especial: a la salud, a la educación, a un nivel de vida adecuado, a la convivencia familiar y comunitaria, a la protección, a la identidad, a la libre expresión, a ser escuchado, a la participación, a no ser discriminado, a la recreación, el juego y el deporte y a la no explotación.

Sus funciones son principalmente cinco (Ley 12.967, art. 37):

- Participar en la elaboración, en coordinación con la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, del Plan Provincial Anual de Promoción y Protección de Derechos, para fijar los lineamientos de acuerdo a los principios establecidos en la Ley 12.967, las acciones prioritarias a desarrollar, las áreas gubernamentales responsables, los plazos previstos y los recursos necesarios.
- Proponer e impulsar las reformas legislativas o de procedimientos destinadas a dar cumplimiento a los principios establecidos en la Convención de los Derechos del Niño y en la Ley Nacional 26.061.
- Participar en campañas públicas que incrementen entre la población el conocimiento de estos derechos.
- Recibir y solicitar información acerca de la distribución de los recursos, el funcionamiento de los servicios y programas y toda otra acción desarrollada por el Estado.
- Recibir anualmente el informe del Defensor Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes (figura creada por la Ley 12.967 pero que aún no se encuentra designada).

El funcionamiento del Consejo se articula alrededor de Mesas de Trabajo Interinstitucionales conformadas por miembros de las instituciones que conforman el Consejo. Estas mesas se reúnen trimestralmente, aunque pueden realizar reuniones de trabajo adicionales o extraordinarias. En la última reunión desarrollada por el Consejo (del 27 de junio al 1 de julio de 2011) al momento de escribir este documento, se trabajó sobre el Plan Nacional de Acción sobre los Derechos del Niño 2008/11. Las propuestas desarrolladas consistieron en: consolidar los Sistemas de Protección de Derechos a nivel Nacional, Provincial y Municipal, promoviendo particularmente el incremento de los servicios locales de Protección de Derechos; promover la inclusión y permanencia escolar de los adolescentes; incrementar el porcentaje de trabajo decente para los adultos que habitan en hogares donde hay niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años; fortalecer políticas de desinstitucionalización de niños y niñas sin cuidados parentales y el control y supervisión gubernamental de quienes permanecen en esta situación (marcando los principales avances y desafíos). También se estableció la orden del día para la próxima reunión (pautada para el mes de septiembre), donde el trabajo estará focalizado en la elaboración del Plan Provincial 2012 y la definición de sus metas de manera coherente, más allá de las diferencias político-partidarias de cada región, a su interior y en relación con el Plan Nacional (que será puesto a consideración de los Consejos Regionales).

De dichas reuniones participan 120 miembros (ya que Senadores no eligió sus representantes), mientras que otros 25 (representantes elegidos de esos 125, a razón de 5 por nodo) son los encargados de redactar el Plan Provincial (pautado para diciembre en una reunión plenaria). Durante la semana de reuniones, el Consejo sesiona simultáneamente en cada uno de los nodos y en forma separada con los representantes regionales, buscando relevar las miradas de cada región sobre el eje temático tratado. La orden del día es la misma en todas las sesiones y los informes de cada nodo son luego incluidos en un informe único. Según la propia Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, el hecho de que el Consejo haya empezado a funcionar en 2011, después de la sanción de la Ley provincial, permite que el espacio pueda ser aprovechado para trabajar sobre tareas concretas, ya que está precedido por una institucionalidad formal y un aprendizaje de la misma.

### **Coordinación al interior de cada Ministerio**

En cuanto a los espacios y prácticas de coordinación al interior de cada Ministerio, es posible identificar lógicas muy distintas entre ellos.

En el caso del **Ministerio de Desarrollo Social** es la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia la encargada de fijar las responsabilidades y marcar la agenda en materia de cuidado infantil. De este modo, desde esta Subsecretaría se establecen canales de diálogo con las autoridades ministeriales y con los responsables de políticas, programas y otras intervenciones que se desarrollan desde el Ministerio. Adicionalmente, se establece una nueva manera de articulación que merece ser analizada entre esta dependencia y el Poder Judicial o, más específicamente, los Juzgados de Menores y de Familia. Mientras que antes la Subsecretaría sólo podía enviar informes social esa la Justicia en cuestiones de infancia (que podían o no ser considerados), ahora tiene voz en cuestiones judiciales, desde el lugar de protección de la víctima, escuchando a los niños y niñas. Además, el Juzgado de Familia realiza controles de legalidad sobre las acciones de la Subsecretaría, en especial en cuestiones ligadas a adopciones. De esta manera, se establece una modalidad de trabajo conjunto con el Poder Judicial. Además, existen articulaciones con los Ministerios de Salud y Educación pero suelen ser de carácter puntual, frente a situaciones de vulneración de derechos o de fortalecimiento familiar.

En cuanto a la relación con los municipios, la Subsecretaría promueve el desarrollo de espacios de cuidado infantil en los mismos, así como el desarrollo del programa de Acompañantes Personalizados, para que los niños puedan acceder a servicios de cuidado o de institucionalización (en el caso que sea necesario) sin tener que separarse de su territorio.

En cuanto a las herramientas de gestión, el Ministerio de Desarrollo Social cuenta con un sistema propio denominado SIGNA: Sistema Informático Georreferenciado de Niñez y Adolescencia. Funciona desde 2008 y permite tener un registro de las intervenciones de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia sobre cada niño, niña o adolescente. Esto permite que las acciones no se superpongan al generar un registro del historial de intervenciones. Los datos son cargados por los CAF o por los Equipos Territoriales de Niñez, según qué institución realice la primera intervención. De esta manera, es posible identificar las razones del ingreso, los equipos que han intervenido, si se han tomado o no medidas de institucionalización y/o separación del ámbito familiar, la situación de los hermanos o hermanas y las ayudas que recibe la familia (ya que se cruza con la Ficha RUS)<sup>13</sup>. Para la puesta en funcionamiento de este sistema se realizó un trabajo de acoplamiento de las bases y se generó un Manual del Usuario. El objetivo detrás de la implantación del mismo es evitar la fragmentación de la información y, como fue mencionado, la superposición de las intervenciones para permitir un abordaje integral. Igualmente, la propia Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia reconoce que el avance importante que significa el funcionamiento de este sistema necesita, todavía, de un cambio en la lógica de trabajo de “atención caso por caso” que se encuentra muy arraigada en la práctica.

Por su parte, el **Ministerio de Educación**, como se mencionó anteriormente, cuenta con dos Direcciones que se encargan de marcar la agenda en materia de cuidado infantil: la Dirección de Educación Inicial y la Dirección de Educación Especial. Entre ambas dependencias existe una

---

<sup>13</sup> Esta Ficha fue implementada julio de 2009 por el área de monitoreo y evaluación de políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, habiendo sido ideada y diseñada conjuntamente con otros sectores en el marco del Gabinete Social de la Provincia. En la Resolución que la creó se establece que a partir de julio de 2010 todos los beneficiarios de programas sociales de la provincia deben estar registrados en dicho sistema.

coordinación formal establecida mediante el Decreto N°2703 de diciembre de 2010 que establece las Pautas de Organización y Articulación del Proyecto de Integración Interinstitucional de Niños, Adolescentes y Jóvenes con Discapacidad. Es decir, esta coordinación se hace necesaria frente al objetivo, explicitado en el Decreto y en la Ley Nacional de Educación (26.206, art. 42 y 43) de ofrecer atención interdisciplinaria y educativa a todas las personas con discapacidades para lograr su inclusión desde el Nivel Inicial.

El mencionado decreto alcanza a todos los niveles educativos: Especial, Inicial, Primaria, Secundaria, de Adultos, de Educación Física y de Educación Técnica, así como al Servicio Provincial de Enseñanza Privada dependiente del Ministerio de Educación que debe adecuar las medidas necesarias para permitir la aplicación de esta norma de acuerdo con la naturaleza de los establecimientos educativos de gestión privada (Art. 2). Entiende la integración escolar como el proceso mediante el cual un niño o una niña, adolescente o joven con discapacidad, construye aprendizajes en el marco de los distintos niveles de la escuela común. A este efecto, disuelve las aulas radiales (que era la manera en que se organizaban ciertos cursos en la escuela común primaria o secundaria para los alumnos con discapacidades, de forma paralela al resto del alumnado) y exige la migración de esos alumnos a los grados donde serán integrados.

A la Escuela Especial le corresponde no sólo participar en el Proyecto de Integración Interinstitucional sino también en las Trayectorias Educativas Individualizadas<sup>14</sup>, en coordinación con la institución educativa del nivel correspondiente y las familias. Además, debe constituirse en Escuela Núcleo en la Conformación del Consejo de Integración Escolar y debe asesorar a la escuela común sobre las nuevas funciones que ejercerá el docente que antes se desempeñaba en el aula radial y ahora serán docentes integradores (deben facilitar la integración de los niños con discapacidad a las escuelas comunes). Por su parte, los servicios educativos de la modalidad correspondiente deben asumir su corresponsabilidad en el diseño de este Proyecto, convocando a la Escuela Especial Núcleo para su diseño y ejecución y participando activamente del mismo, así como participando del Consejo de Integración Escolar y coordinando acciones también con las familias. Los Consejos de Integración Escolar son órganos para el asesoramiento y capacitación de las instituciones que participan en los Proyectos. Son convocados por los Supervisores de Educación Especial en cada región y por los Supervisores de los servicios educativos alcanzados. Están constituidos por un representante de la Escuela Especial y/o Escuela Especial de Formación Laboral y de cada uno de los Servicios Educativos del Nivel Inicial, Primario, Secundario, Técnico, No Formal y de Adultos con las que se desarrollen trabajos interinstitucionales en relación con la integración<sup>15</sup>. Los Consejos deben reunirse al menos dos veces al año, en una de las instituciones educativas involucradas.

El ingreso del niño, niña, adolescente o joven discapacitado a un Proyecto de Integración Escolar puede ser solicitado por los padres o tutores, por la Escuela Especial, por la institución educativa común y/o por promoción dentro del sistema educativo común de un nivel a otro (inicial a primario o de primario a secundario). Para ser incluidos, deben estar en una situación de discapacidad que presente, además, necesidades educativas especiales (cada condición, por

---

<sup>14</sup>Se realizan cursando algunos espacios curriculares dentro de la escolaridad secundaria, definidos en relación con los intereses, posibilidades y necesidades del alumno integrado. Pueden complementarse con la asistencia a Escuelas Especiales de Formación Laboral.

<sup>15</sup>Las funciones específicas del Consejo consisten en: propiciar la conformación de redes interinstitucionales e intersectoriales que posibiliten la concreción de los Proyectos, propiciar el intercambio de experiencias positivas y fomentar espacios de reflexión, promover una conciencia comunitaria, analizar técnicamente los conflictos y adoptar decisiones.

separado, no es suficiente). Además, no deben tener una diferencia de edad mayor a dos años respecto a sus compañeros para el nivel inicial, y de tres años para los niveles primario y secundario. Cuentan, además, con preferencia de inscripción en aquellas escuelas a las que asistan sus hermanos o hermanas o que correspondan a su radio de residencia.

La Integración Escolar se realiza en el tiempo escolar completo, aunque puede aplicarse la flexibilidad horaria cuando las particularidades de la situación lo requieran, así como en el caso de apoyos específicos a contraturno<sup>16</sup>. Durante el período en que el niño, niña, adolescente o joven forma parte del Proyecto de Integración Escolar cuenta con seguimiento por parte del Equipo de Integración, quién puede decidir la terminación o separación temporaria del Proyecto en caso de riesgo físico o psíquico para sí o para los otros alumnos. Para ello, la decisión debe tomarse en conjunto entre las instituciones de escuela común y especial, así como con las familias. El Equipo de Integración está constituido por el maestro de enseñanza diferenciada con función integradora, los miembros del servicio psicopedagógico, personal directivo de la Escuela Especial Núcleo, maestros de sala/aula y/o profesores o tutores, y personal directivo del servicio del nivel o modalidad común interviniente.

La existencia de los Proyectos de Integración Escolar supone un alto nivel de coordinación formal entre las modalidades comunes y especiales para todos los niveles educativos, incluyendo el nivel inicial. Representantes de ambas modalidades deben reunirse, junto con los demás agentes institucionales intervinientes, al menos cuatro veces al año. Además, la decisión de ingresar o no a un niño a este proyecto debe ser tomada en conjunto por ambas modalidades (siendo resuelto por las Supervisoras de cada nivel en caso de diferencias de criterios). Una vez tomada esta decisión la Escuela Especial Núcleo y la escuela común del nivel correspondiente deben suscribir un Acta Acuerdo Interinstitucional, así como con los padres o tutores del niño o niña interesado. Este Acuerdo establece, también, la modalidad de la integración: definición de las adaptaciones curriculares, intervención del Equipo Integrador, organización de los tiempos para el trabajo interinstitucional y con la familiar y alternativas de evaluación y promoción. El seguimiento y evaluación final de los Proyectos es responsabilidad de los Supervisores de Educación Especial y de los niveles o modalidades intervinientes.

Es importante aclarar que estas Direcciones trabajan también con equipos del Ministerio de Salud, buscando evitar una mirada fragmentada. Especialmente estas articulaciones se dan en relación a los niños que sufren algún tipo de discapacidad, ya que son los efectores de salud (generalmente mediante los Centros de Atención Primaria) quienes las detectan y trabajan con los equipos del Ministerio de Educación en acciones de estimulación temprana. Además, muchas veces los efectores de salud son quienes recomiendan a las familias el acceso a los programas del Ministerio de Educación, cuando es detectada una discapacidad en el niño o niña. Por otro lado, en el caso de la relación de la Dirección de Educación Especial e Inicial con los Municipios, no existen instancias de coordinación formales aunque su institucionalidad es reconocida por los Municipios y se realizan intercambios informales.

Por último, se debe mencionar que el Ministerio de Educación cuenta con su propio sistema de gestión de información denominado SIGANI Web. Consiste en un sistema online de datos de los docentes y los alumnos, que registra su trayectoria educativa, además de los datos recogidos por el Ministerio de Salud. Las escuelas son las encargadas de cargar estos datos al inicio de cada año

---

<sup>16</sup> Son de carácter extraordinario. Favorecen el proceso educativo de aquellos alumnos que lo necesitan por sus características individuales. No son realizados por el Equipo de Integración.

lectivo (incluyendo los datos de salud) y el Ministerio cuenta, además, con una mesa de informes y servicios que realizan condensaciones de datos a pedido de los funcionarios del Ministerio.

Finalmente, el **Ministerio de Salud** no cuenta con instancias, espacios o mecanismos de coordinación formal, sino que las interacciones se basan en acciones informales, en respuesta a problemáticas puntuales, generalmente mediante una dinámica de mesas de trabajo o diálogos informales. Los responsables de Dirección por la Salud en la Niñez, Adolescencia, Salud Sexual y Reproductiva mencionaron que hasta el momento se venía trabajando sin articulación con la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social porque hubo que dedicar el tiempo de gestión a poner al día cuestiones prioritarias de la Dirección, como la gestión del Plan Nacer. Recién ahora se estaría empezando a trabajar intersectorialmente con esa dependencia, especialmente en el caso del Programa Nutrir Más (hasta ahora salud realizaba los controles y Desarrollo Social entregaba los subsidios sin mucha coordinación), aunque sí se han realizado trabajos conjuntos con Ministerio de Educación en el abordaje de la educación sexual y con el Programa PROSANE, que releva controles de los niños y niñas en edad escolar. Además, al momento de realizar la entrevista, la Dirección iba a tener su primera participación en el Gabinete Social, principal espacio formal centralizado de coordinación de la Provincia.

En cuanto a las relaciones con los diferentes niveles jurisdiccionales, se buscó fortalecer la gestión de los equipos regionales, ya que cada región tiene una modalidad de trabajo distinta en función de las diversas problemáticas que las afectan. En este sentido, desde la Dirección se realizan apoyos matriciales, que consisten en capacitaciones en organización y acceso a servicios y entrega de equipos, siempre de acuerdo con problemáticas específicas y se establecen espacios bilaterales de discusión con cada región, de los que participan los jefes de los Centros de Salud, los Coordinadores de cada nodo y representantes de los hospitales. Los participantes varían según el problema en cuestión, aunque los representantes de los Centros de Atención primaria son los actores más estables. Esta reunión tiene lugar todos los viernes, en Rosario, y ha sido denominada "El Consorcio". Así, las cuestiones se abordan integralmente y no por programas. Esto es así a pesar de que los recursos destinados por Nación se organizan por programas, ya que es el Coordinador del nodo quién decide sobre la manera en que éstos son repartidos y sobre la manera en que se ejecutan localmente las políticas. Por su parte, en cuanto a la relación con los municipios, son los coordinadores del nodo los encargados de establecer las articulaciones quienes ejecutan localmente las políticas (siempre que se mantengan dentro de la estrategia provincial). La agenda de problemas se hace desde lo local, donde se perciben los problemas desde el territorio, y lo central, que realiza capacitaciones y gestiona los servicios de salud.

Una vez más, la articulación intersectorial e interjurisdiccional no presenta una dinámica institucional ordenada y formal sino que se generan intervenciones y estrategias a medida que surgen problemas que deben ser abordados.

Al igual que el Ministerio de Desarrollo Social y Educación, el Ministerio de Salud cuenta dos sistemas de información propios: el SICAP, para atención primaria, y el DIAGNOSE, para los hospitales<sup>17</sup>. Son usados por todos los programas, en toda la provincia y pueden cruzarse con los sistemas de todos los Ministerios.

---

<sup>17</sup>Por lo mencionado en las entrevistas realizadas a los responsables de la Dirección por la Salud en la Niñez, Adolescencia, Salud Sexual y Reproductiva, los sistemas de información de cada Ministerio son compatibles entre sí. Además, la Provincia se encuentra trabajando, desde hace 3 años, en la generación de un sistema de información propio. Los Ministerios generaron diferentes sistemas de información hasta que esto se genere.

### **¿Hacia la coordinación pro-integralidad en materia de cuidado infantil?**

Se ha analizado ya el rol fundamental que juega el Consejo Provincial de Niños, Niñas y Adolescentes que constituye el principal mecanismo formal de coordinación entre ellos en materia de cuidado infantil junto con el Gabinete Social. También se ha podido observar la dinámica de coordinación entre ellos al analizar las articulaciones al interior de cada Ministerio. Al respecto, es preciso señalar que, si bien todas las áreas con responsabilidad sobre el cuidado infantil reconocen el carácter multidimensional del problema y la necesidad consiguiente de abordarlo de manera intersectorial, no se han establecido mecanismos formales de coordinación entre ellos. Las articulaciones parecen depender más de la aparición de problemas puntuales que requieren la intervención de varias áreas dependientes de distintos Ministerios y adquieren un carácter informal y puntual.

Las políticas de cuidado infantil requieren, necesariamente, de un abordaje integral, ya que la problemática reviste carácter multidimensional. Esta necesidad es reconocida en el Programa de Gobierno de Hermes Binner: “un desarrollo integral del chico sólo se piensa como razonable en el marco de una política también integral para todos los grupos sociales [que supone] superar la fragmentación del propio Estado, creando políticas articuladas, concebidas con planificación territorial, no sólo diseñadas por el llamado Gabinete Social sino encontrando el enfoque social en los Ministerios...” (Frente Amplio Progresista, 2007). Esto supone que existe no sólo una necesidad reconocida de alcanzar mayores niveles de coordinación entre la oferta pública en materia de políticas de infancia, así como entre los niveles jurisdiccionales, sino una predisposición por parte del Gobierno Provincial para trabajar en este sentido. El hecho de que el equipo de Gobierno que asume la conducción provincial en diciembre del año 2011 sostenga y reivindique esta manera de trabajo abre interesantes perspectivas a futuro. Como establece en su Programa de Gobierno, Antonio Bonfatti pretende fortalecer la intervención articulada y transversal del Gabinete Social, consolidando su presencia en el territorio (creando más Consejos Regionales, Mesas Territoriales en municipios, Redes de Intervención Social en las comunas y Edificios Aleros) así como expandir la economía del cuidado, impulsando la desinstitucionalización de los niños y niñas privados de cuidados parentales, creando Centros de Día, Centros de Desarrollo Infantil y programas de acompañamiento y Familias Solidarias (Frente Progresista Cívico y Social, 2011).

### **3.3. La articulación con la oferta privada de cuidado infantil**

Un análisis de la organización social del cuidado infantil debe no puede estar completo si no se consideran, aunque sea a partir de una exploración preliminar, los servicios privados que pueden complementar o, en algunos casos, suplir la falta de, servicios públicos. En este caso, el foco de interés estará puesto en esta relación, especialmente respecto al rol que ejerce el sector público frente a la oferta privada y su capacidad de regulación. Es importante aclarar referirse a oferta privada de cuidado infantil implica tomar en cuenta tanto los servicios ofrecidos por el mercado como los servicios comunitarios, así como la relación establecida con las familias. En este trabajo se enfocará, principalmente, en los primeros dos.

La articulación entre ambas modalidades de oferta de cuidado infantil se establece de manera diferente con cada dependencia institucional. En el caso de la **Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia**, la propia Subsecretaría menciona que a partir de la vigencia de la Ley 12.967 (Art. 33, especialmente incisos i, j, m y n) se establece una nueva relación entre el Estado y la Sociedad Civil. A partir de su sanción, aumenta la presencia del Estado en las organizaciones privadas, ya que es la Subsecretaría el área encargada de definir los modos de ejecución de las

tareas de cuidado (tanto en instituciones públicas como privadas) y de realizar la supervisión y establecer sanciones, en caso que sean necesarias. Además, establece convenios con organizaciones no gubernamentales que ofrecen servicios de cuidado (para Centros de Día e instituciones de alojamiento) que deben respetar las regulaciones estatales, y les ofrece asistencia jurídica en temáticas de infancia y familia. Es decir, los servicios privados de cuidado infantil complementan las prestaciones ofrecidas por la Subsecretaría y a través del establecimiento de los mencionados convenios se estandarizan las prestaciones. Incluso, la mencionada Ley Provincial establece el requerimiento de contar con un registro de Organizaciones no Gubernamentales (Art. 49) que debe pedir certificados de habilitaciones antes de establecer un convenio y actualmente se están realizando relevamientos de condiciones de habitabilidad (llevados adelante por arquitectos) en vistas a establecer mayores requisitos para aquellas instituciones que alojan niños y niñas. Es decir, en este caso, el Estado establece una relación con la oferta privada tanto de fijación de estándares de cuidado como de fiscalización del cumplimiento de los mismos, al tiempo que ofrece capacitaciones a los prestadores de cuidado.

En cuanto al rol que le cabe a esta Secretaría frente a las familias en materia de cuidado, es importante recordar el Programa Acompañantes Personalizados, dentro de cuyos objetivos se incluye realizar un acompañamiento de los padres para ayudarlos a superar situaciones que podrían llevar a la separación del niño o niña de su familia.

En el caso del **Ministerio de Educación** en el Decreto N° 2703/10 de Integración Interinstitucional se establece que el Servicio Provincial de Enseñanza Privada del Ministerio de Educación adecuará las medidas conducentes que permitan la aplicación de la mencionada norma de acuerdo con la naturaleza de los establecimientos de gestión privada, con los que se articularán acciones de asistencia desde las supervisiones con competencia en los niveles y modalidades alcanzados (Art. 2). Además, las autoridades de supervisión y los directivos los establecimientos privados integrarán los consejos y desarrollarán dinámicas compartidas con los establecimientos de gestión oficial. Así, es posible establecer que, en este caso, existe una fuerte capacidad de regulación del Estado sobre las prestaciones privadas, establecida y regulada a través de una normativa.

En cuanto al rol del Estado frente a la familia, el mencionado decreto establece que en los casos de niños, niñas o adolescentes con discapacidad, corresponde a los servicios educativos participar en acciones conjuntas con las familias de dichos niños, tendientes a mejorar los logros educativos. Además, establece las obligaciones del grupo familiar a cargo de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad que consisten en: contar con su presencia imprescindible e insustituible en el proceso de Integración Escolar, participar en los Acuerdos que se establezcan con la Escuela Especial Núcleo o con las instituciones educativas del nivel que corresponda y garantizar la efectivización de lo que le corresponda y disponerse a colaborar y participar en la intervención pedagógica de la Escuela Especial Núcleo o las instituciones educativas correspondientes, posibilitando la comunicación con los profesionales y/o equipos interdisciplinarios externos que pueden asistir a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad (Art. 1.2.3 del Anexo I).

Finalmente, en lo que respecta al **Ministerio de Salud**, se establece mediante una Ley provincial que la regulación de los institutos privados corresponde a los Colegios Médicos, quienes determinan si un espacio reúne las condiciones necesarias para las prácticas que desempeña. Para la Directora de Salud en la Niñez, Adolescencia, Salud Sexual y Reproductiva esto debe ser revertido, ya que significa la pérdida de la capacidad de regulación del Estado sobre los efectores privados de salud. A pesar de esto, desde esta área en particular, se establece, mediante resoluciones ministeriales, estándares mínimos que deben cumplir los efectores privados, especialmente en lo que refiere a condiciones obstétricas y neonatales esenciales y la obligación de

trabajar según los criterios de maternidad segura, así como se les indica la obligatoriedad de realizar auditorías de muerte y establecer un sistema informático prenatal. Es decir, se busca que las instituciones privadas se rijan por los mismos estándares que las públicas así como se cuenta con un organismo encargado de auditar a las instituciones privadas.

El hecho de que la normativa determine que la capacidad de regulación recae en los Colegios Médicos establece claramente un límite al accionar del Estado. La Dirección de Salud en la Niñez, Adolescencia, Salud Sexual y Reproductiva busca paliar esta debilidad mediante resoluciones ministeriales, pero sus propias autoridades reconocen que esta no es la mejor manera de establecer un control sobre los efectores privados de salud, sino que la situación establecida por la mencionada Ley debe ser solucionada. Además, desde la Dirección Provincial de Promoción y Protección de la Salud, se admite el carácter circunstancial de la coordinación entre los servicios privados y públicos de salud, generalmente ligado a una situación epidemiológica, y se reconoce que una mayor articulación entre ambos sectores constituye una meta pendiente del Ministerio de Salud, tendiente a lograr un abordaje más integral que tenga en cuenta la diferente presencia que tiene el sector privado en las distintas regiones. Esta meta está fuertemente relacionada al objetivo de alcanzar un Sistema Integrado de Salud que cuente con un Ministerio de Salud rector que marque la agenda y realice fiscalizaciones<sup>18</sup>. Finalmente, reconocen la inexistencia de un espacio para las organizaciones no gubernamentales en materia de niñez.

En líneas generales, es posible observar que los ministerios de Desarrollo Social y Educación mantienen las articulaciones más formales y regladas con la oferta privada de cuidado infantil. Esto les permite una mayor intervención sobre sus modalidades de prestación de los servicios, así como una mayor capacidad de regulación y fiscalización. Otro es el caso del Ministerio de Salud, donde las resoluciones ministeriales al respecto simplemente buscan paliar el traspaso de la capacidad de regulación sobre los privados hacia los Colegios Médicos.

---

<sup>18</sup>Al respecto se menciona la experiencia realizada en Rosario mediante el programa Saludándonos que buscó articular a los efectores de salud públicos y privados.

## 4. Reflexiones finales

Como se mencionó anteriormente, el cuidado infantil puede resultar en una garantía del bienestar de los niños y niñas, a través del desarrollo integral de sus capacidades psíquicas, mentales, emocionales y de aprendizaje que los influirán por el resto de sus vidas (Pautassi & Zibecchi, 2010, pág. 9). Es en esta etapa crucial de la vida de las personas, durante la primera infancia, que se define gran parte de las trayectorias de vida, y puede así determinar el bienestar, no sólo presente, sino también futuro que cada individuo gozará en la sociedad.

Adicionalmente, si se trata de servicios universales de cuidado infantil, accesibles para todos los sectores de la población, pueden producir un efecto que tienda a una mayor equidad en nuestras sociedades. La mercantilización actual de los servicios de cuidado (con gran preponderancia de los servicios de cuidado privados), implica que sólo algunos sectores de la sociedad puedan adquirirlos. Los sectores que quedan excluidos de estos servicios, son aquellos que más los necesitan, por lo cual no sólo surge una situación regresiva, sino que también se fortalece la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Las políticas del cuidado infantil también pueden resultar en una reasignación de roles al interior de los hogares, produciendo una distribución más justa en la división sexual del trabajo, y promover una mayor y mejor inserción laboral de las mujeres. Quienes deben enfrentar las tensiones que se generan entre los roles productivos y reproductivos son frecuentemente las mujeres. Esta situación es producto de la ausencia de una redistribución de la carga, no sólo al interior de los hogares, sino también a partir de políticas públicas desarrolladas desde el Estado que puedan repercutir en una resignificación de los roles.

Sin embargo, para que estas potencialidades puedan ser alcanzadas, resulta crucial que los servicios de cuidado infantil que sean prestados sean de calidad y tengan un carácter integral, abordando simultáneamente las diversas necesidades que requieren los niños y niñas en su primera infancia, y articulando con los distintos sectores, niveles de gobierno e instituciones públicas y privadas involucradas en su prestación. También es necesario resaltar que no se trata exclusivamente de promover una mayor oferta de servicios de cuidados (que resulta indispensable), sino de universalizar la responsabilidad, la obligación, la tarea y los recursos necesarios para el cuidado.

Es por ello que el objetivo específico del presente proyecto se centró en analizar las políticas de cuidado en la provincia de Santa Fe, con especial énfasis en el grado de integralidad que se alcanza en la oferta brindada por los distintos organismos públicos con competencia en la materia. Para ello, se ha analizado el marco legal e institucional a nivel nacional que enmarca el accionar posible en materia de cuidado, luego se ha pasado a presentar las políticas existentes en la provincia de Santa Fe, describiendo sus alcances, contenidos, espacios de coordinación y articulación con la oferta privada. Ahora bien, ¿qué surge de este análisis? Para intentar dar respuesta a esta pregunta, se analizarán dos cuestiones. Por un lado, los contenidos de las políticas de cuidado infantil, y por otro lado, la integralidad en su abordaje.

En primer lugar, en lo que se refiere a los **contenidos de las políticas de cuidado**, prima en la provincia una concepción amplia de la noción, lo cual contribuye a abordar el tema desde diversas aristas. Esto se plasma en la normativa marco en materia de cuidado infantil, la Ley Provincial 12.967, que instaura el Sistema de Promoción y Protección de Derechos. De esta forma, se entiende que el cuidado es un derecho, por naturaleza indivisible, y que debe ser abordado desde múltiples dimensiones. Este enfoque también se observa en la mayoría de las políticas provinciales, y en

especial en aquellas implementadas desde la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social. Todos los servicios que son brindados desde ese organismo, son ejecutados por equipos interdisciplinarios, lo cual contribuye en gran medida a contar con diversas perspectivas sobre una misma cuestión.

En el marco de este paraguas general, una primera aproximación a las políticas de cuidado se refiere al análisis de los resultados que son promovidos. Se recuerda, siguiendo a Martínez y Camacho (2005) que las políticas de cuidado pueden promover tres tipos de resultados en materia de conciliación laboral-reproductiva. En primer lugar, se pueden promover resultados secuenciales, donde las tareas de cuidado y el trabajo doméstico se alternan con el trabajo remunerado en el mercado laboral, sin coexistir en el tiempo. En segundo lugar, se pueden promover resultados de derivación, esto sucede cuando el Estado fomenta el traslado del trabajo doméstico y de cuidado hacia otras fuentes (por ejemplo, otras mujeres de la familia, o hacia el mercado). Por último, existen las políticas que promueven la reformulación de roles tanto familiares (masculinos y femeninos, sean intra o intergeneracionales), suscitando que las mujeres profundicen su rol de proveedoras y los hombres de cuidadores, como laborales.

Al preponderar los resultados de derivación, cobran relevancia cuestiones que interpelan la calidad de los servicios a los cuales el cuidado es derivado. Allí resulta necesario analizar en qué medida la permanencia de los niños y las niñas en las instituciones públicas (como pueden ser los Centros de Atención Familiar), contribuyen a suplir carencias básicas de alimentación o educación. También surge el punto, fundamental, de las capacidades con las que cuenta el personal docente a cargo, y la cantidad de cuidadores por cada infante. Por otro lado, resulta crucial considerar qué población puede acceder a estos servicios. Este punto resulta especialmente problemático en el área de educación, donde (al igual que en la mayoría de las provincias del país), la educación inicial ha sido extendida solamente hasta los 5 años de edad. Sin embargo, esta necesidad es en gran parte suplida por la existencia de los Centros de Estimulación Temprana del Ministerio de Educación, sí están dirigidos a edades anteriores a las escolares (de 0 a 3 años).

Para fortalecer el alcance de estas políticas, y promover un mayor acceso a los servicios de cuidado infantil, será fundamental fortalecer el rol de los efectores de salud que frecuentemente actúan como puerta de entrada al sistema de prestaciones públicas, especialmente en la primera infancia, previo a la escolarización. En este aspecto, cabe señalar que las restricciones bajo las cuales se encuentra actualmente operando la Dirección por la Salud en la Niñez, Adolescencia, Salud Sexual y Reproductiva (que llevan a que su accionar sea de naturaleza reactiva), puede afectar esta función.

Por otra parte, la legislación en materia de cuidado, en especial aquella del nivel nacional, lleva a resultados secuenciales. Especialmente las normas de legislación laboral (aquí tanto las nacionales como las provinciales), al instaurar las licencias de paternidad y maternidad, proponen una secuencia entre los roles productivos y reproductivos de los padres (y especialmente de las madres). Para que la legislación pueda tener algún tipo de efecto sobre la reasignación de roles al interior de los hogares, un paso fundamental, tanto a nivel provincial como a nivel nacional, se centra en la extensión de licencias de paternidad. Tal como sostiene Esping Andersen (2010), esta política también puede promover una inserción más equitativa de varones y mujeres en el mercado laboral.

A pesar de que la gran mayoría de las políticas de cuidado infantil provinciales lleven a resultados de derivación y que la legislación, a resultados de sustitución, existe una experiencia incipiente que promueve resultados de reasignación de roles que resulta fundamental resaltar. Se

trata del Programa Aleros en Santa Fe, que por el momento y como fue mencionado anteriormente sólo funciona en esa ciudad. De hecho, se establece entre sus propios objetivos reconstruir el núcleo familiar y los roles al interior del mismo. Alcanzar resultados en este sentido requiere una intervención sostenida en el tiempo, ya que implica cambios culturales profundos que afecten la organización familiar y la concepción que de sí mismos tiene cada miembro. El desarrollo de políticas de este tipo, y la extensión de este programa al resto de la provincia, puede promover un cambio estructural que mejore los condicionantes orgánicos del cuidado infantil en Santa Fe.

Ahora bien, pasando al segundo tema, **la integralidad de las políticas de cuidado infantil**, es necesario aclarar que ésta fue examinada desde tres perspectivas: 1) entre los distintos sectores del gobierno provincial, 2) en las articulaciones establecidas desde el gobierno provincial con otros niveles de gobierno, y 3) en los vínculos con el sector privado.

Las políticas de cuidado infantil que son implementadas desde los distintos organismos y sectores del gobierno provincial santafecino, cuentan con un paraguas común y con diversas instancias de coordinación. El paraguas común, es constituido por la Ley provincial y el Sistema de Promoción y Protección de Derechos. En lo que se refiere a las instancias de coordinación, el Gabinete Social se constituye como un espacio fijo y periódico para la puesta común de las intervenciones de los distintos Ministerios sociales de la provincia. Asimismo, el incipiente rol del Consejo Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes, puede resultar en una mejora substancial en el abordaje del cuidado.

Estas políticas son coordinadas interjurisdiccionalmente, especialmente con las regiones, municipios y comunas provinciales. En este sentido, cabe recordar el gran avance que se vivió en la provincia en materia de ordenamiento territorial a partir de las cinco regiones que se establecieron en 2007. La regionalización provincial, permitió una mayor organización de las políticas públicas en su aterrizaje en los territorios. El hecho de que en la actualidad todos los organismos públicos funcionen a través de las delegaciones regionales, implica, en sí, un avance en la coordinación vertical. Por otro lado, el rol del Gabinete Social, al adoptar estas instituciones y transmitir su modo de funcionamiento intersectorial a las delegaciones, también ha aportado en este sentido.

A pesar de estos grandes avances en materia de coordinación entre niveles de gobierno, queda pendiente fortalecer los vínculos y canales de comunicación existentes con las políticas de cuidado infantil que son implementadas desde el gobierno nacional. Por ejemplo, sería fundamental, establecer un diálogo, a nivel local con los Centros de Integración Comunitaria (CIC) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Por último, en lo que se refiere a la coordinación público-privada, es necesario señalar que aún quedan muchos desafíos por delante. Estos se hacen presente, tanto en el rol de regulación por parte del Estado, como en la posible complementariedad de los servicios que puedan brindarse desde ambos ámbitos. Por ejemplo, el hecho de que no todos los centros de día se encuentren regulados por y cuenten con convenios con la Subsecretaría de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Familia, marca una falencia grave. Sin embargo, y como agenda para futuras investigaciones, será necesario fortalecer el análisis acerca de la relación entre las políticas públicas de cuidado infantil, con las prestaciones en esta materia que se ofrecen desde el sector privado. Esto implicará analizar tanto a los prestadores mercantilizados (por ejemplo, las guarderías privadas o los/as cuidadores/as rentados/as) como no mercantilizados (la organización dentro de los hogares y las comunidades). Sólo a partir de un estudio de esa naturaleza será posible establecer conclusiones más específicas en lo que se refiere a la organización social del cuidado infantil.

En síntesis, las políticas de cuidado infantil del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, han presentado importantes avances en los últimos tiempos, especialmente a partir de la Ley Provincial 12.967 y el Sistema de Promoción y Protección de Derechos. En la actualidad, las políticas que se implementan desde los Ministerios de Desarrollo Social, Educación y Salud, se encuentran en pleno desarrollo para alcanzar los estándares establecidos en esa normativa. El hecho de que existan espacios de diálogo y coordinación, guiados por un objetivo común compartido por los distintos organismos en materia de cuidado infantil (el logro de los derechos establecidos en la Ley), son signos auspiciosos. Sin embargo, aún restan desafíos por delante, especialmente en lo que se refiere a la articulación y regulación del sector privado y en la promoción de políticas que promuevan una resignificación de los roles al interior de los hogares.

## Anexo 1: Aclaraciones metodológicas

### Objetivos, enfoque y matriz utilizada

El objetivo general del proyecto en el que se produce este documento es contribuir a la generación de un abordaje integral en la organización social del cuidado infantil. Esta cuestión resulta crucial a la hora de garantizar el bienestar y la promoción del desarrollo integral de los niños y niñas.

Se entiende que la problemática del cuidado en la infancia reviste un carácter multidimensional que requiere, por lo tanto, un abordaje integral que evite acciones acotadas. Dentro de esta complejidad, nos interesa específicamente identificar y presentar buenas prácticas de políticas de cuidado infantil llevadas adelante por el Estado, observar si las mismas suponen o no un abordaje integral, así como identificar una estrategia para la integración armónica con la oferta privada de cuidado infantil. No se ignora que esta problemática está, también, íntimamente relacionada con cuestiones relativas a la igualdad de género. Esto requiere, a su vez, analizar la existencia o no de políticas conciliatorias que compatibilicen las funciones productivas y reproductivas y que permitan una distribución más equitativa y eficiente de las tareas de cuidado.

Es por eso que se retoma el concepto de *coordinación pro-integralidad* entendido como aquel "...proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar. El mencionado proceso generará realmente una coordinación pro-integralidad cuando derive en: la fijación de prioridades compartidas; la asignación acordada de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones; la decisión "suma-positiva" de qué hacer y cuántos recursos movilizar; y una implementación con acciones complementarias de múltiples actores, que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y programas sociales" (Repetto, 2005). Una coordinación pro-integralidad puede ayudar a afrontar las diversas dimensiones implicadas en la problemática del cuidado infantil y a superar la incoherencia que puede presentarse entre objetivos sectoriales así como la descoordinación de acciones y actividades entre las diversas autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de políticas en esta materia, sea transversalmente (entre áreas funcionales), verticalmente (entre los niveles de gobierno) y/o longitudinalmente (entre diversos horizontes temporales) (Lerda, Acquatella, & Gómez, 2005).

Para alcanzar este objetivo, se propone una estrategia compuesta por las siguientes líneas de acción:

1. Elaborar un diagnóstico del marco legal que regula la organización social del cuidado a nivel nacional
2. Elaborar un diagnóstico del marco legal e institucional que regula la organización social del cuidado en la provincia de Santa Fe
3. Examinar, mediante una aproximación, la oferta pública en cuidado infantil existente en la provincia y su articulación con la oferta privada

Para la ejecución de estas líneas de acción se ha elaborado la siguiente matriz que nos servirá para ordenar y sistematizar el relevamiento de la información y que guiará su análisis:

**Tabla 1. Matriz de dimensiones y variables de análisis**

Dimensiones	Variables
<b>Alcances y contenidos</b> de las políticas de cuidado infantil en la provincia	Tipo y sector de las instituciones involucradas en la normativa y en la gestión
	Naturaleza de los objetivos de las políticas específicas de cuidado
	Tipo de prestaciones de las políticas específicas de cuidado
	Extensión de la cobertura (geográfica y grupos poblacionales cubiertos por las políticas de cuidado)
	Calidad de los resultados promovidos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• secuenciales</li> <li>• de derivación</li> <li>• de reasignación de roles</li> </ul>
	Tipo de toma de decisiones y fijación de prioridades
<b>Articulación entre la oferta pública</b> de cuidado infantil	Asignación de responsabilidades
	Tipo de implementación: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Compatibilidad de prestaciones</li> <li>• Espacios de coordinación</li> <li>• Herramientas de gestión</li> </ul>
	Regulación
<b>Articulación con la oferta privada</b> (mercado, familia y comunidad) de cuidado infantil	Complementariedad
	Regulación

Fuente: Elaboración de CIPPEC.

Es importante aclarar que se entiende por “**variables**” la enunciación de los aspectos que se pretenden analizar y evaluar respecto de nuestro objeto de estudio. Tal como aparecen formuladas (nivel de, grado de, magnitud de), en la mayoría de los casos, los valores que pueden asumir hacen referencia a una escala o gradiente en relación con el aspecto que se está evaluando. Su identificación constituye un proceso en construcción que puede sufrir modificaciones y variaciones durante el trabajo de campo. Con el concepto de “**dimensiones**” se hace referencia a las categorías más generales o bloques temáticos dentro de las cuales pueden agruparse las variables.

Para este análisis, se identifican tres dimensiones sobre las cuales se relevará información:

### **Alcances y contenidos de las políticas de cuidado infantil en Santa Fe**

Dado que el objetivo central de este documento consiste en contribuir a la generación de un abordaje integral en la organización social del cuidado infantil y a identificar buenas prácticas, es preciso contar con un relevamiento exhaustivo y completo de la oferta programática, los sectores que incluye y la institucionalidad en la cual se inserta.

Por eso, las variables que se analizarán consisten en identificar las instituciones involucradas en la normativa y en la gestión, los objetivos de las políticas específicas de cuidado, las prestaciones que ofrecen, la cobertura que alcanzan (tanto en términos geográficos como de grupos poblacionales a los cuáles se dirige), y el tipo de resultados que promueve (secuenciales, de derivación o de reasignación de roles<sup>19</sup>).

### **Articulación entre los distintos elementos de la oferta pública de cuidado infantil en Santa Fe**

El foco de nuestra atención estará puesto en aquellas políticas encaradas desde el Estado, para identificar las mencionadas buenas prácticas en materia de cuidado infantil. Dado la complejidad de la problemática en cuestión, explicitada en el marco teórico, una buena política en esta materia debe ser necesariamente una política integral. Por eso, es preciso establecer la existencia o ausencia de instancias de articulación entre los diversos organismos y programas de la oferta pública, así como las modalidades que toma esa coordinación y los objetivos que persigue.

Para ello, se relevará información acerca de los mecanismos de toma de decisiones y fijación de prioridades, la manera en que se asignan las responsabilidades y las características del proceso de implementación de los programas. En este último caso, nuestra atención se centrará sobre la compatibilidad o no de las prestaciones (así como en las diferencias de calidad), la existencia o no de espacios de coordinación, así como su mecanismo de funcionamiento y, finalmente, las herramientas de gestión con las que cuentan los programas y organismos del Estado.

### **Articulación de las políticas públicas con la oferta privada de cuidado infantil en Santa Fe**

La oferta privada de cuidado infantil incluye tanto aquellas prestaciones y servicios ofrecidos por el mercado, como aquellos que son gestionados desde organismos comunitarios y, también, las estrategias llevadas adelante por las familias.

Siendo uno de los objetivos de este documento identificar la manera en que esta oferta privada se relaciona con la pública, así como señalar una estrategia para la integración armónica entre ambas, no se dedicará al desarrollo de un examen exhaustivo de la multiplicidad y variedad de la oferta privada generada por sus diversos actores, sino a sistematizar esa relación. Para ello, se centrará en la regulación que el Estado establece o no sobre las prestaciones y servicios privados, en la complementariedad o no que existe entre ambas ofertas y en las diferencias que pueden establecerse en términos de su calidad.

---

<sup>19</sup> Para mayor información acerca de los tres tipos de políticas conciliatorias, referirse a la sección 1 del presente documento.

## Fuentes

El trabajo de investigación se basa en las siguientes fuentes:

- Relevamiento de información secundaria sobre la oferta pública provincial (programas, regulaciones y transferencias) a partir de páginas web institucionales de organismos de la provincia de Santa Fe, documentos elaborados por la coordinación de los programas o los ministerios de los cuales dependen, normativas que establecen las regulaciones y que pautan la creación y funcionamiento de los programas (así como la normativa nacional que le sirve de contexto), estadísticas respecto de la cobertura del programa.
- Relevamiento de información secundaria sobre la implementación de dicha oferta a partir de páginas web institucionales de organismos de la provincia de Santa Fe, documentos elaborados por la coordinación de los programas o ministerios de los cuales dependen, normativas que regulan su aplicación, documentos producidos por organismos de coordinación interministerial (como el Gabinete Social o la Comisión Interministerial de la Niñez y Adolescencia).
- Relevamiento de información secundaria acerca de la oferta privada de cuidado infantil, a partir de documentos y estadísticas producidos por la coordinación de los programas o ministerios de los cuales dependen, normativas que regulan su funcionamiento y su articulación con la oferta pública.
- Entrevistas en profundidad a funcionarios provinciales de quienes dependen los programas (secretarios, subsecretarios, directores) o cuyas áreas tienen vinculación con ellos (como las áreas de niñez y adolescencia y salud sexual y reproductiva del Ministerio de Salud, o el área de gestión de proyectos socioeducativos del Ministerio de Educación) así como miembros de espacios de coordinación (como el caso de un miembro de la Comisión Interministerial de la Niñez y Adolescencia).

Además, se ha realizado una importante revisión bibliográfica sobre el cuerpo de literatura que aborda esta temática para realizar el marco teórico.

Las pautas que fueron utilizadas para el relevamiento de la información secundaria, así como los cuestionarios para las entrevistas en profundidad, serán elaborados sobre la base de las dimensiones, variables e indicadores contenidos en la matriz. El foco de este trabajo se centra en la oferta pública y la manera en que la misma se encara, o no, con un enfoque de integralidad, para luego ver la articulación que se establece con la oferta privada a partir de complementariedad o competencia que existe entre ambas y la regulación que el Estado establece sobre los servicios y prestaciones privadas. Es importante aclarar que la oferta pública se refiere tanto a la oferta programática como a las regulaciones y transferencias que establece el Estado.

Los resultados se analizarán teniendo en cuenta las diferencias en la oferta según los diamantes de cuidado que existan (resultado de la combinación de la oferta y las estrategias implementadas desde los cuatro pilares: Estado, mercado, sociedad civil y familias) y los niveles de desfamiliarización y decomodificación alcanzados, teniendo en cuenta que en Argentina la oferta y protección en materia de cuidado está generalmente destinada a mujeres trabajadoras formales o a madres pobres, como fue especificado en el marco teórico.

## La selección de la provincia de Santa Fe

Santa Fe resulta una provincia adecuada para realizar una primera investigación respecto a la problemática de la organización social del cuidado infantil que permita identificar buenas prácticas por varios motivos.

Santa Fe presenta un Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA) de 0.726, lo que constituye un puntaje que indica que **su situación social está cerca del promedio nacional**. Este Índice considera la pobreza como un problema multidimensional, que excede la mera ausencia de ingresos o de acceso a servicios sociales básicos<sup>20</sup>. Según datos del INDEC<sup>21</sup> correspondientes a la Encuesta Permanente de Hogares el índice de personas debajo de la línea de pobreza a 2010 en Santa Fe es del 12,9%, también cercano al promedio nacional, 12% (aunque la diferencia entre ambos valores respecto al porcentaje de personas bajo la línea de indigencia es más alto: 4,9% frente al 3,1% nacional), así como el porcentaje de población femenina, 49% frente al 51% del promedio nacional (EPH Primer Trimestre, 2010).

La tasa de dependencia de las mujeres y de los hombres también se acerca al promedio nacional: es del 56,6% para las mujeres santafesinas frente al 56,8% nacional y del 50% para los hombres de la provincia, cercanando al 52,1% nacional (EPH Primer Trimestre, 2010). La tasa de dependencia expresa a cuantas personas inactivas sostiene cada individuo en edad activa. La tasa de escolarización neta es del 99% para el EGB I y II, del 81% para el EGB III y del 55% para el polimodal, ubicándose en el 5to lugar a nivel nacional, por debajo de la Ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego, Buenos Aires, La Pampa, Santa Cruz y Chubut (EPH Primer Trimestre, 2010).

A partir de los resultados definitivos del Censo 2010 es posible observar que el índice de masculinidad de la provincia (cantidad de mujeres por cada 100 varones) es del 94% muy cercano al 94,8% nacional, y los niños y niñas entre 0 y 19 años representan el 31,8% del total de la población de la provincia, nivel cercano al 34,3% que representan a nivel nacional (INDEC, 2011).

Finalmente, la falta de trabajos de campo realizados sobre la temática de cuidado infantil en las provincias argentinas constituye otro incentivo. En especial, la provincia de Santa Fe ha demostrado ser de avanzada en cuanto a la legislación e implementación de programas de protección de derechos de la niñez, hecho que explica también la elección de esta provincia, al ser uno de los objetivos de este trabajo identificar buenas prácticas.

---

<sup>20</sup> Este Índice considera estas mismas tres dimensiones básicas del IDH, pero difiere en su operacionalización al incluir: en la dimensión de vida larga y saludable, a la esperanza de vida se agrega la mortalidad infantil por causas reducibles; en la dimensión de acceso a conocimientos, a la tasa de alfabetismo de adultos y de matriculación escolar combinada se suman el índice de sobriedad escolar (el porcentaje de alumnos con edad mayor a la correspondiente al grado en el cual están matriculados) y el índice de calidad educativa; en la dimensión de recursos necesarios para una vida decente, al ingreso total familiar per cápita se agregan la tasa de empleo y la tasa de desocupación. Es decir, incluye información sobre variables de comportamiento más dinámico, que contrastan con la estabilidad de las variables originales y captura una mayor variación en los valores del IDH a nivel provincial al considerar variables más sensibles al tipo de diferencias que hay entre las jurisdicciones del país. Al igual que el IDH, el IDHA varía entre 0 y 1 (PNUD, 2009).

<sup>21</sup> Se utilizan los datos de la EPH del INDEC para caracterizar la situación social de la provincia debido a que es la única fuente de información disponible con la magnitud necesaria para permitir una comparación. Se considera que la intervención del índice de precios del consumidor del INDEC desde 2007, si bien afectan los valores absolutos de los indicadores que utilizan las canastas básicas en sus cálculos (como la pobreza y la indigencia), no debería invalidar la comparación entre jurisdicciones.

## Anexo 2: Proyectos de ley presentados en el Congreso de la Nación

Expediente	Autores	Comisión	Aprobado/ No aprobado	Breve comentario
Exp. 1601-D-2008	V. Ibarra	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Incorpora una licencia de 45 días por adopción y la estabilidad de su empleo en los 7 meses y medio posteriores a la notificación fehaciente de guarda. Además regula la situación de exedencia en estos casos, igualándolos con los de las madres biológicas.
Exp. 2926-D-2008	M. Rodríguez, E. Carca, otros	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	Tratado en comisión pero sin dictamen	Incluye los aportes y contribuciones correspondientes al sistema previsional en el pago de la asignación por maternidad, cuando se tenga una antigüedad mínima y continuada de tres meses en el empleo. Las mismas serán retenidas y depositadas de la manera habitual.
Exp. 4923-D-2008	D. Conti, N. Cesar, otros	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda	No tratado	Asignación por maternidad de tres salarios mínimos, vitales y móviles para las trabajadoras independientes. Son consideradas como tales: quienes desempeñen tareas remuneradas bajo la modalidad de contrato de locación de servicios o de obra en la administración pública u organismos o empresas con participación del sector público; desempeñen tareas remuneradas de servicio doméstico o tareas domésticas no remuneradas en su propio hogar; ejerzan su profesión de manera independiente con un sueldo mensual inferior a \$3.000. La asignación por maternidad se hará efectiva dentro de los 30 días posteriores al nacimiento en tres cuotas iguales, mensuales y consecutivas. También reconoce una licencia por maternidad de 90 días para las empleadas del servicio doméstico.
Exp. 6252-D-2008	A. C. Dato	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Reconocimiento de licencia de maternidad de 90 días para empleadas del servicio doméstico y de dos descansos de media hora cada uno por lactancia. Establece la obligación de indemnización cuando el despido se deba a la situación de embarazo. Se presume que el despido responde a estas causas si sucede en el lapso de los 7 meses y medio anteriores y/o posteriores a la fecha de parto, siempre y cuando la mujer haya cumplido con su obligación de notificar el mismo.
Exp. 6738-D-2008	M. L. Leguizamón	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	Tratado en comisión pero sin dictamen	Extiende las licencias de maternidad, paternidad y lactancia para el caso de nacimientos múltiples. En el caso de la licencia por maternidad se adicionarán 30 días a la licencia post parto por hijo nacido a partir del segundo, inclusive. Durante la misma, la trabajadora percibirá una retribución igual a la que le corresponde, gozando de las asignaciones que le confieren los sistemas de seguridad social. Supone una modificación de los art 158, 177 y 179 de la LCT.
Exp. 6559-D-2008	G. E. Alfaro	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Extiende la licencia de maternidad que será de 150 días y define una licencia de 30 días para el caso de adopción, así como le reconoce las mismas condiciones de estabilidad en el empleo que a las madres biológicas. Extiende la licencia de maternidad a 15 días corridos.

Expediente	Autores	Comisión	Aprobado/ No aprobado	Breve comentario
Exp. 3731-S-2008	G. R. Jeneffes	****	No tratado	Reconoce los derechos laborales a las empleadas del servicio doméstico, entre ellos la licencia por maternidad de 90 días. Se garantiza el derecho a percibir las asignaciones de los sistemas de seguridad social durante la licencia (que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda) y a conservar el empleo.
Exp. 3949-S-2008	P. Guastavino	****	No tratado	Extiende la licencia por paternidad a 10 días corridos.
Exp. 1000-D-2009	J. Vargas Aignasse	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Modifica el art 178 de la LCT (despido por razones de maternidad): incluye la novedad de proteger también al hombre, considerando que también se presume su despido por esta razón entre los 7 meses y medio anteriores y/o posteriores al nacimiento del hijo, siempre y cuando halla informado fehacientemente al empleador.
Exp. 3246-D-2009	H. Prieto, G. Serebrinsky, otros	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Reconoce licencias a las madres adoptivas: 60 días por maternidad desde la resolución judicial que otorgue la guarda, durante la cual recibirá las asignaciones que le confieren los sistemas de seguridad social garantizando una suma de igual retribución que corresponda. Se presume, salvo prueba en contrario, que el despido de la mujer trabajadora obedece a razones de maternidad dentro del plazo de quince (15) meses posteriores al otorgamiento de la guarda con fines adoptivos, siempre y cuando la mujer haya cumplido con su obligación de notificar fehacientemente la situación. En tales condiciones, deberá pagarse una indemnización. Reconoce también el período de excedencia para las madres adoptivas. Se igualan los permisos por lactancia a los reconocidos a las madres biológicas. Se extiende la licencia por paternidad a 10 días y se la reconoce también para los casos de adopción. Establece las mismas licencias para el Regimen Nacional de Trabajo Agrario, el Estatuto y Escalafón para el Personal del Congreso de la Nación y la ley Marco del Empleo Público.
Exp. 3354-D-2009	S. Storni, R. Lanceta, otros	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Extiende las licencias de maternidad, paternidad y lactancia para el caso de nacimientos múltiples (10 días más por hijo a la madre y 10 días corridos en total para el padre) y equipara los derechos de las madres adoptivas y biológicas, garantizando una licencia por maternidad de 45 días posteriores al otorgamiento de la guarda con fines de adopción y la misma estabilidad en el empleo, y una licencia de 2 días corridos al padre.
Exp. 3751-D-2009	I. M. Bianchi	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	Solicitud de autor de retiro del proyecto (afirmativa)	Extendía la licencia por maternidad a 120 días, extendiéndolo 15 días por cada hijo en el caso de parto múltiple. Incorporaba una licencia por crianza de 55 días posterior a la licencia post parto y anterior al estado de excedencia. Si la mujer no hacía uso de esta licencia podía ser transferida al padre. Extendía los permisos de lactancia.

Expediente	Autores	Comisión	Aprobado/ No aprobado	Breve comentario
Exp. 3785-D-2009	M. Ferra de Bartol y J. C. Gioja	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Otorga una licencia de 6 meses sin goce de sueldo desde la finalización de la licencia por maternidad para el caso de hijos con patologías discapacitantes o prematuridad extrema.
Exp 0076-D-2009	L. F. Blanco, M. A. Iturrieta	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Un permiso especial para padres con hijos en edad escolar para concurrir a reuniones de carácter obligatorio organizadas por las autoridades del establecimiento educativo, concernientes a la educación de sus hijos, cuando estas se realicen en horario laboral.
Exp. 4754-D-2009	A. R. Segarra	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Incorpora una licencia por familiar enfermo de hasta 20 días corridos por año calendario o 30 días discontinuos, con goce de haberes que podrá prorrogarse por 90 días sin goce de haberes.
Exp. 4494-D-2009	S. M. Córdoba	Presupuesto y Hacienda Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Peticiónes, poderes y reglamento	No tratado	Creación del parlamento federal de la mujer en el ámbito del Congreso de la Nación para que se congrege una semana en el mes de julio para debatir, elaborar propuestas de acción, impulsar legislación específica para alcanzar la igualdad de oportunidades y trato y propiciar la conformación de una red nacional de mujeres para el abordaje de problemáticas de género.
Exp. 4442-D-2009	M. A. Carmona	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda	No tratado	Creación de un régimen de promoción a los empleadores que contraten mujeres a través de deducciones del impuesto a las ganancias.
Exp. 4902-D-2009	E. L. Galantini, M. A. Carmona y otros	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda	No tratado	Obligación de todas las empresas, establecimientos industriales y comerciales privados y públicos en donde presten servicios un mínimo de 100 trabajadores, sean varones o mujeres, de instalar guarderías infantiles o jardines de maternales para el cuidado de los hijos de los empleados u obreros con menores a cargo entre los 45 días y los 4 años. El jardín o sala maternal debe funcionar en el lugar de trabajo o sus adyacentes y debe estar a cargo de personal especializado. Esto solo puede ser reemplazado por un reintegro mensual por cada hijo comprendido equivalente al 15% de la suma del Salario Mínimo, Vital y Móvil cuando sea acordado con los trabajadores o su representación gremial.
Exp. 4206-D-2009	D. A. Brue, M. A. Pastoriza y otros	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Extiende la licencia por paternidad a 5 días corridos y le reconoce el mismo derecho al padre adoptivo.

Expediente	Autores	Comisión	Aprobado/ No aprobado	Breve comentario
Exp. 4148-D-2009	A. E. Fiol	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Asuntos Cooperativos, Mutuales y de Org. No Gubernamentales Presupuesto y Hacienda	No tratado	Establece los requisitos mínimos que deben cumplir las asociaciones civiles y fundaciones sin fines de lucro que trabajen con niños, adolescentes y personas de la tercera edad y que articulen acciones de políticas públicas en coordinación con el Estado Nacional.
Exp. 4077-D-2009	R. P. Solanas	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Extiende la licencia por paternidad a 10 días corridos, 20 en caso de nacimiento doble y 10 por cada hijo en nacimientos múltiples. Se reconocen 5 días por enfermedad pos parto de la madre y 30 días en caso de nacimiento pretérmino, con malformaciones congénitas y/o enfermedades del recién nacido. La licencia por maternidad se extiende a 165 días con 30 días adicionales por cada hijo en caso de nacimientos múltiples. Reconoce la misma licencia a las madres adoptivas desde el momento de otorgamiento de la adopción. Se garantiza el derecho a percibir las asignaciones de los sistemas de seguridad social durante estas licencias (que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda) y a conservar el empleo.
Exp. 3965-D-2009	O. Argüello	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Introduce una licencia por accidente, enfermedad grave o internación del hijo/a menor de edad por el plazo que durare.
Exp. 3831-D-2009	C. A. Bernazza	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda Acción Social y Salud Pública	No tratado	Creación del Sistema Integral de Medidas para el ejercicio de derechos de los NNyA. Tiene por objetivo garantizar el ejercicio de los derechos consagrados por nuestro ordenamiento jurídico por parte de niñas, niños y adolescentes, a través de la generación de vínculos o la re-vinculación con sus núcleos primarios, núcleos primarios ampliados y espacios sociales de pertenencia.
Exp. 2784-D-2009	M. A. Torrontegui	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Familia	No tratado	Extiende la licencia por paternidad a 15 días corridos y reconoce la misma licencia por adopción.
Exp. 2375-D-2009	G. E. Alfaro	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda Acción Social y Salud Pública	No tratado	Creación del Plan Federal de Inclusión Social destinado a acciones de redistribución del ingreso con condicionalidades buscando la protección e inclusión social de familias en situación de vulnerabilidad social desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades. Se otorga una beneficio universal, uno por niñez y uno por adolescencia.

Expediente	Autores	Comisión	Aprobado/ No aprobado	Breve comentario
Exp. 2357-D-2009	E. J. Bullrich	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda Acción Social y Salud Pública	No tratado	Creación del Programa de Contención Social (PCS) para combatir la situación de pobreza en los hogares del país promoviendo y certificando la reinserción a fuentes genuinas de empleo a jefes y jefas de hogares pobres
Exp. 0636-D-2009	D. B. Bisutti	Legislación del Trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Incorpora una licencia de un día al año para estudios médicos para la mujer.
Exp. 0474-D-2009	M. A. Torrontegui	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda Acción Social y Salud Pública	No tratado	Creación de Bancos de Leche Materna Humana que funcionen en establecimientos sanitarios y brinden servicios de recolección, evaluación, procesamiento, almacenamiento y distribución de leche materna humana para cubrir las necesidades de los lactantes impedidos de recibir lactancia directa de sus madres.
Exp. 1433-D-2009	H. R. Acuña	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda Legislación General	No tratado	Creación de un subsidio de adopción de grupo de hermanos, enfermos o discapacitados y acceso privilegiado a planes de vivienda y planes de salud para quienes los adopten.
Exp. 0858-D-2009	H. R. Acuña	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda	No tratado	Crea el Programa Nacional para la Protección Integral de la Familia que busca "promover y fortalecer el desarrollo de la familia como célula básica de la sociedad y ámbito natural para el desarrollo integral del ser humano, apoyándose en el respeto de los derechos fundamentales y las relaciones equitativas entre sus miembros, y velar especialmente por aquellas familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad, indigencia, pobreza, exclusión o riesgo social". Para eso se propone generar políticas públicas que permitan el acceso a la alimentación, salud, vivienda, educación y protección social con una perspectiva de familia como garante de la cohesión social.
Exp. 1528-D-2009	H. R. Acuña	Legislación del Trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Crea una licencia por día en familia, siendo un día por trimestre con un máximo de 4 por año calendario para trabajadores con hijos menores de 18 años. La licencia tiene carácter de irrenunciable.
Exp. 411-S-2009	R. H. Giustiniani	****	No tratado, es reproducido por el exp. 234/2011	Extiende la garantía de estabilidad en el trabajo de la mujer por maternidad y matrimonio al período de prueba, hasta la finalización del mismo.

Expediente	Autores	Comisión	Aprobado/ No aprobado	Breve comentario
Exp 5579-D-2010	M. E. P. Chieno	Legislación del Trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Extiende la licencia por maternidad a 180 días y establece un período mínimo de 2 años de trabajo efectivo antes de poder hacer uso nuevamente de la misma. En el caso de nacimientos múltiples la licencia se extiende a 240 días corridos: 60 días pre parto y 180 post parto. Establece una licencia de 120 días corridos en el caso de adopción de un niño menor de 3 años y 60 días si tienen entre 4 y 6 años. La misma licencia se otorga al padre en caso de ser solamente él quien adopta. También fija una licencia de 30 días corridos para la trabajadora cuya mujer haya tenido un hijo. La misma licencia se reconoce por paternidad. Para todas las licencias se garantiza el derecho a percibir las asignaciones de los sistemas de seguridad social durante la licencia (que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda) y a conservar el empleo.
Exp 5037-D-2010	S. M. Giudici, R. O. Lanceta y otros	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda Acción Social y Salud Pública	No tratado	Establecer un Ingreso Básico a la Niñez que consiste en una asignación monetaria prenatal, natal, por adopción, a las personas con discapacidad y a la niñez con el objeto de garantizar un ingreso ciudadano mínimo (a diferencia de la AUH no es sólo para quienes están en situación de vulnerabilidad y se actualiza con el RIPTE).
Exp 5280-D-2010	R. L. Alfonsín, J. P. Tunessi, E. M. Álvarez y otros	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Justicia Legislación General	No tratado	Declarar en Emergencia Nacional el Sistema de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes por un año prorrogable lo que obliga a los distintos organismos competentes en la materia de realizar de manera coordinada medidas excepcionales, idóneas, indispensables y urgentes, tendientes a viabilizar la pronta definición de los niños, niñas y adolescentes en estado de adoptabilidad. Crear un Registro Único de Menores en Condición de Adoptabilidad.
Exp 0574-D-2010	V. L. Ibarra, N. G. Iturraspe	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Legislación General	Aprobado	Institución del matrimonio para personas del mismo sexo.
Exp. 4875-D-2010	S. M. Leverberg	Legislación del Trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Se extiende la licencia por paternidad a 10 días corridos y 20 en el caso de nacimientos múltiples (lo mismo para el caso de adopciones). Se adicionan 10 días a la licencia por maternidad en el caso de parto múltiple a partir del segundo hijo inclusive. Establece una licencia de 45 días corridos para las madres adoptivas a partir del otorgamiento de la misma y 15 días más en caso de adopciones múltiples.
Exp. 4594-D-2010	G. E. Alfaro	Legislación del Trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Se extiende la licencia por paternidad a 10 días corridos (5 anteriores al parto y 5 posteriores).

Expediente	Autores	Comisión	Aprobado/ No aprobado	Breve comentario
Exp. 0038-D-2010	S. M. Giudici, P. J. Azcoiti y otros	Legislación del Trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Otorga una licencia de 6 meses sin goce de sueldo en el caso del nacimiento de un niño/a con discapacidades o enfermedad que requiera tratamiento prolongado.
Exp. 4377-D-2010	C. Lozano, E. G. Mancaluse y otros	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda Acción Social y Salud Pública	Tratado en comisión pero no en Diputados	Reemplaza las asignaciones familiares, por hijo, hijo en edad escolar y discapacidad por asignaciones universales para los mismos casos.
Exp. 4399-D-2010	J. M. Pais	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Se incluye en la asignación por maternidad el pago de las sumas no contributivas cuando se tenga una antigüedad mínima en el trabajo de 3 meses.
Exp. 4179-D-2010	H. D. Tomas, R. E. Godoy y otros	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Se extiende la licencia por paternidad a 10 días con 5 más en el caso de nacimiento múltiple, reconociendo los mismos derechos en caso de ser padre adoptivo. Se adicionan 20 días de licencia por maternidad en el caso de parto múltiple. Se garantiza el derecho a percibir las asignaciones de los sistemas de seguridad social durante la licencia (que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda) y a conservar el empleo. También se reconoce una licencia de 45 días a partir de la adopción y 20 días más por adopción múltiple (con los mismos derechos de remuneración y estabilidad en el empleo que las madres biológicas). Se reconocen 6 meses de licencia en caso de nacimiento o adopción de un hijo con discapacidad o enfermedad crónica, siendo los primeros 3 sin goce de sueldo y los últimos tres cobrando el 50% del mismo.
Exp. 4191-D-2010	G. E. Alfaro	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Licencia de 6 meses sin goce de sueldo en el caso de nacimiento de un hijo con discapacidad o enfermedad prolongada.
Exp. 4109-D-2010	E. B. Carca, H. H. Piemonte	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Se extiende la licencia por paternidad a 20 días corridos, con días adicionales por part múltiple y se reconoce el mismo derecho a madres adoptivas.

Expediente	Autores	Comisión	Aprobado/ No aprobado	Breve comentario
Exp. 3780-D-2010	E. P. Amadeo	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda Acción Social y Salud Pública	No tratado	Creación de una Asignación por hijo (previo al establecimiento de la AUH)
Exp. 3612-D-2010	M. H. Fein, M. A. Barrios y otros	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda Previsión y Seguridad Social	No tratado	Crea el Sistema de Créditos Contributivos para fomentar la igualdad de género en el SIPA. Pueden ser beneficiarias las mujeres con hijos con 20 años de residencia en el país. Cada crédito contributivo equivale a 18 meses de servicios con aportes y pueden tener un crédito por cada hijo y el cálculo se hará sobre el salario de la mujer al momento de tener el hijo o adoptar, o sobre el Salario Mínimo, Vital y Móvil en el caso de estar desempleada.
Exp. 3174-D-2010	I. M. Bianchi	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda Acción Social y Salud Pública	No tratado	Establecer el servicio de asistencia e información a las mujeres en estado de gravidez con diagnóstico de anomalías en el período prenatal y proporcionar redes de apoyo.
Exp. 2321-D-2010	V. L. Ibarra, C. S. Heller y M. Sabbatella	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Reconoce una licencia de 45 días para las madres adoptivas desde el momento de la adopción. Se garantiza el derecho a percibir las asignaciones de los sistemas de seguridad social durante la licencia (que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda) y a conservar el empleo. Se le reconocen también los permisos de lactancia.
Exp. 2316-D-2010	N. Belous, N. G. Iturraspe y otros	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Reconocimiento de una licencia de 180 días con goce de haberes que podrán distribuir entre madre y padre y 90 días en el caso de padres adoptivos. Se garantiza la estabilidad en el empleo.
Exp. 2038-D-2010	H. P. Recalde, J. A. Salim y otros	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Se extiende la licencia por paternidad a 12 días y de maternidad a 98 días, reconociendo también licencias para padres adoptivos de 2 días para visitar al menor que se pretende adoptar. Se garantiza el derecho a percibir las asignaciones de los sistemas de seguridad social durante la licencia (que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda) y a conservar el empleo. Se reconoce una licencia por crianza de 30 días que puede ser usada por la madre o el padre y durante la cual queda suspendida la relación laboral entre las partes. El plazo de presunción de despido por embarazo se extiende a 8 meses y medio anteriores o posteriores al parto y 8 meses y medio posteriores a la adopción. Se establece una asignación por crianza que consistirá en el pago de una suma igual a la remuneración que la trabajadora o el trabajador hubiera debido percibir en su empleo y requiere una antigüedad en el empleo de 3 meses.

Expediente	Autores	Comisión	Aprobado/ No aprobado	Breve comentario
Exp. 1987-D-2010	H. p. Recalde, J. A. Salim	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Obligación de habilitar salas maternales y guarderías en los establecimientos donde preste servicios el número mínimo de trabajadoras, obligación que puede sustituirse por un pago mensual de prestación de dinero de carácter no remunerativo que no sea menor a dos asignaciones por escolaridad.
Exp. 1525-D-2010	N. Gambarro, C. M. Rucci	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Extiende la licencia por paternidad a 35 días
Exp. 1267-D-2010	A. M. Comelli	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Legislación General Justicia	No tratado	Incorporación a la ley 26,061 de un artículo sobre derecho a los alimentos
Exp. 1204-D-2010	S. A. Basteiro	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Extensión de las licencias de maternidad y paternidad a toda situación laboral y a padres adoptivos. Establece la figura de licencia por paternidad maternidad que gozarán hombres y mujeres con independencia de su estado civil siendo la licencia por maternidad de 135 días y de 15 días corridos la licencia por paternidad. Se garantiza el derecho a percibir las asignaciones de los sistemas de seguridad social durante la licencia (que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda) y a conservar el empleo. La licencia para madre adoptiva casada es de 90 días para un menor de 6 años, 60 días para un menor de 12, 30 días para un menor de 18 y 3 días para un mayor. Para el hombre casada la licencia es de 15 días para un menor de 12 años y 10 días para un menor de 18. Si el adoptante es soltero se reconocen las licencias otorgadas a una mujer casada.
Exp. 0753-D-2010	C. R. Oliva, N. A. Abdala de Matarazzo y otros	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda Acción Social y Salud Pública	No tratado	Establece la obligación de otorgar asistencia psicológica de la mujer durante su tratamiento de la esterilidad o infertilidad, durante el embarazo, el parto, el puerperio, y el primer año de vida del niño o niña nacido, o hasta el año desde que tuvo lugar el parto si el niño o niña hubiere nacido sin vida, o desde que hubieran fallecido durante la gestación, sin límite de prestación como integrante del Plan Materno-Infantil incorporado al Programa Médico Obligatorio.
Exp. 0301-D-2010	M. A. Barrios, R. Cortina	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda Justicia	No tratado	Crea el Fondo de Garantía al Pago de Alimentos de los Hijos/as Menores cuya finalidad es garantizar a los hijos e hijas menores de edad el pago de alimentos reconocidos e impagos establecidos por resolución judicial firme.
Exp. 0098-D-2010	A. A. M. Morante y M. A. Morejón	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Legislación General Turismo	No tratado	Prevenir la explotación sexual de NNYA en el turismo a través de medidas informativas y preventivas

Expediente	Autores	Comisión	Aprobado/ No aprobado	Breve comentario
Exp 6337-D-2010	S. M. Cordoba	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Se otorga una licencia de 45 días a las madres adoptivas a partir de la notificación fehaciente del otorgamiento de la guarda. Se garantiza el derecho a percibir las asignaciones de los sistemas de seguridad social durante la licencia (que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda) y a conservar el empleo. Se otorga una licencia de 6 meses en el caso de nacimiento o adopción un hijo/a con discapacidad siendo los 3 primeros sin goce de sueldo y percibiendo el 50% del mismo en los 3 restantes a cargo de la ANSES.
Exp 8386-D-2010	M. L. Storani, U. H. J. Forte y otros	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Se extiende la licencia por paternidad a 15 días corridos y se otorga una licencia de 45 días a las madres adoptivas a partir de la notificación fehaciente del otorgamiento de la guarda. Se adicionan 30 días de licencia por maternidad a partir del segundo hijo inclusive y en el caso de nacimientos de riesgo (con 20 días para el padre). Se otorga una licencia de 6 meses en el caso de nacimiento o adopción de un niño/a con discapacidad (y 30 días para el padre). Se garantiza el derecho a percibir las asignaciones de los sistemas de seguridad social durante las licencias (que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda) y a conservar el empleo. Se extiende a 8 meses y medio anteriores al parto y 7 y medio posteriores al mismo el período de presunción de despido por embarazo.
Exp 8759-D-2010	F. J. Fortuna, E. R. Garnero	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda	No tratado	Se extiende la licencia por maternidad a 180 días y el mismo período para madres adoptivas a partir de la notificación fehaciente del otorgamiento de la guarda. Se garantiza el derecho a percibir las asignaciones de los sistemas de seguridad social durante la misma (que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda) y a conservar el empleo. Se extiende la licencia por paternidad a 8 días corridos. Se establece una asignación prenatal que consistirá en el pago de una suma equivalente a la asignación por hijo, que se abonara desde el momento de la concepción hasta el nacimiento del hijo. Este estado debe ser acreditado entre el tercer y cuarto mes de embarazo, mediante certificado médico. Para el goce de esta asignación se requerirá una antigüedad mínima y continuada en el empleo de tres meses o que sea beneficiaria de la AUH.

Expediente	Autores	Comisión	Aprobado/ No aprobado	Breve comentario
Exp 5875-D-2010	M. A. Barrios, M. H. Fein y otros	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Se extiende la licencia por paternidad a 15 días corridos, y la licencia por maternidad a 120 días, siendo los últimos 30 días de la licencia factibles de ser usados por el padre o la madre indistintamente (el padre trabajador gozará de los mismos derechos de seguridad social previstos para la madre trabajadora en caso de hacer uso de la licencia parental). A partir del segundo hijo inclusive se agregan 15 días de licencia. Garantiza a toda madre trabajadora y padre trabajador, durante la gestación de su hijo y hasta un (1) año después del nacimiento, el derecho a la estabilidad absoluta en el empleo. Se otorga una licencia por maternidad en caso de adopción de 75 días a partir de la notificación del otorgamiento de la guarda con fines de adopción y 15 días más por guarda múltiple. Los últimos treinta (30) días de licencia podrán ser gozados en forma indistinta por la madre o el padre. Una novedad interesante es la exigencia de que, en los establecimientos donde preste servicios un mínimo de 50 trabajadores, sean estos varones o mujeres, el empleador habilite un servicio destinado al cuidado integral de los niños/as hasta los 4 años de edad. La obligación establecida en este artículo, podrá sustituirse mediante el pago mensual de una prestación en dinero de carácter no remunerativo, por cada hijo/a, cuyo monto no será menor al equivalente a tres asignaciones por escolaridad que otorga el sistema de seguridad social.
Exp 1355-D-2010	G. D. Gonzalez, P. M. Bertol	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	Aprobado en comisión, moción aprobada para tratarlo en la sesión del 13/04/2011.	Se extienden las licencias por paternidad a 5 días, con 5 días adicionales por cada hijo nacido en el caso de partos múltiples. Se extiende la licencia por maternidad a 120 días y se otorga un día para la realización de estudios médicos generales al año para la mujer. Se adicionan 10 días más por cada hijo a partir del segundo inclusive. Se garantiza el derecho a percibir las asignaciones de los sistemas de seguridad social durante la misma (que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda) y a conservar el empleo. Se amplían también los permisos para lactancia. Se extienden estos derechos a las madres adoptivas.
Exp. 4104-S-2010	L. T. Negre de Alonso	Trabajo y Previsión Social	No tratado	Extiende la licencia por maternidad en caso de hospitalización del recién nacido, hasta pasados 10 días corridos del alta médica.
Exp. 4101-S-2010	L. T. Negre de Alonso	Trabajo y Previsión Social	No tratado	Establece la obligación del empleador de otorgar el goce de vacaciones en la época de receso escolar para los trabajadores que tengan hijos en esa edad. También le reconce al padre una licencia de 40 días en caso de fallecimiento del cónyuge durante el parto o en los primeros meses posteriores.

Expediente	Autores	Comisión	Aprobado/ No aprobado	Breve comentario
Exp. 4099-S-2010	L. T. Negre de Alonso	Trabajo y Previsión Social	No tratado	Reconoce la licencia por maternidad de 90 días a las trabajadoras del sector agrario, así como la extensión de la misma en el caso de que el recién nacido deba ser hospitalizado hasta los 10 días corridos posteriores al alta.
Exp. 3741-S-2010	A. Iturrez de Capellini	Trabajo y Previsión Social	No tratado	Extensión de la licencia por maternidad en caso de nacimiento de alto riesgo hasta que haya cesado la causa del mismo. Reconocimiento de esta licencia al padre en caso de fallecimiento de la madre. Se garantiza el derecho a percibir las asignaciones de los sistemas de seguridad social durante la misma (que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda) y a conservar el empleo.
Exp. 2070-S-2010	L. G. Montero, A. A. Martínez y N. E. Morandini	Trabajo y Previsión Social	No tratado	Extiende la licencia por maternidad a 98 días, reconociendo una licencia por adopción de 53 días a partir del otorgamiento de la guarda. Se agregan 30 días a partir del segundo hijo en caso de nacimiento o adopción múltiple y se extiende la licencia por paternidad a 5 días.
Exp. 1353-S-2010	J. E. Banicevich	Trabajo y Previsión Social	Aprobado	Extiende la licencia por paternidad a 28 días corridos que pueden dividirse en 7 previos al parto y 21 posteriores. Reconoce la misma licencia a los padres adoptivos. Se extiende la licencia por 28 días más en caso de que el recién nacido deba permanecer hospitalizado.
Exp. 1234-S-2010	A. M. Maza	Trabajo y Previsión Social	Aprobado	Extiende la licencia por maternidad a 105 días y reconoce 30 días más en caso de discapacidad permanente y 60 días más en caso de discapacidad definitiva. Se garantiza el derecho a percibir las asignaciones de los sistemas de seguridad social durante la misma (que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda) y a conservar el empleo. Extiende la licencia por paternidad a 5 días hábiles y 5 más en caso de parto múltiple.
Exp. 431-S-2010	R. E. Giustiniani y otros	****	No tratado. Es reproducido por el exp. 3612/2010 de Diputados	Crea el Sistema de Créditos Contributivos para fomentar la igualdad de género en el SIPA. Pueden ser beneficiarias las mujeres con hijos con 20 años de residencia en el país. Cada crédito contributivo equivale a 18 meses de servicios con aportes y pueden
Exp. 926-S-2010	M. R. Riofrío	Trabajo y Previsión Social	Aprobado. Reproduce el exp. 137/2008	Reconoce una licencia de paternidad de 5 días corridos para adopciones, 5 días más en el caso de guarda múltiple y 20 días en caso de fallecimiento de la madre en caso de parto o adopción. El trabajador gozará de una asignación a cargo de los sistemas de seguridad social, equivalente a su retribución, conforme determine la reglamentación. Se otorgan 10 días más de licencia a las madres en caso de nacimiento múltiple y se iguala la licencia por maternidad en el caso de madres adoptivas, así como la estabilidad en el empleo y el reconocimiento de la remuneración.

Expediente	Autores	Comisión	Aprobado/ No aprobado	Breve comentario
Exp. 83-S-2010	A. R. Bortolozzi	Trabajo y Previsión Social	Aprobado. Reproduce el Exp. 218/2008	Se otorgan 5 días de licencia extra en caso de nacimientos múltiples a partir del segundo hijo, se adicionarán entre 30 y 120 días más en casos de nacimientos de hijos con discapacidades, según la gravedad. Se reconoce la licencia a las madres adoptivas a partir del otorgamiento de la guarda
Exp. 3636-S-2010	J. A. Perez Alsina	Salud y Deporte Población y Desarrollo Humano	No tratado	Crea el Programa Nacional de Desarrollo Infantil y Estimulación Temprana, de carácter universal aplicable a todos los niños/as menores de 6 años, nativos o residentes, y a sus familias atendiendo especialmente a aquellos que se encuentren en situación de "alto riesgo", mediante la vigilancia y asistencia de su desarrollo en el ámbito de la salud pública y privada. Los objetivos del programa consisten en acompañar y asistir al niño y a su familia durante los primeros 6 años de vida procurando su adecuado desarrollo desde un enfoque integral, detectar niños con riesgo de afectación de su desarrollo, detectar las causas más frecuentes de alteración del desarrollo para establecer pautas de tratamiento y obligar a los organismos competentes a adecuarse a las mismas y lograr el desarrollo de la capacidad plena tanto física como psico-social de la niñez. Define los conceptos de Desarrollo Infantil y Estimulación Temprana y establece como autoridad de aplicación al Ministerio de Salud en coordinación con los ministerios de: Desarrollo Social y Educación. Se busca cumplir con los controles pre y post natales apropiados, una nutrición apropiada, inmunizaciones integrales, integración familiar del niño y prevención de enfermedades y accidentes. Se integrará con el programa nacional Primeros Años.
Exp 0746-D-2011	I. M. Bianchi	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Extensión de la licencia por paternidad a 15 días corridos.
Exp 1226-D-2011	M. L. Torfe, J. A. Perie	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Ampliación de la licencia de maternidad en caso de nacimiento de un hijo/a con síndrome de down (6 meses sin goce de sueldo al finalizar la licencia por maternidad) al nacimiento de hijos con otras discapacidades o que requieran cuidados intensivos prolongados. Se extiende también a la madre adoptante y al padre adoptante único.
Exp 1370-D-2011	M. C. Cremer de Busti, G. M. Zavallo	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Reconoce a la madre 6 meses de licencia sin goce de sueldo en el caso del nacimiento de un niño/a con discapacidad, desde el fin de la licencia de maternidad.
Exp 1422-D-2011	O. E. Guzman, A. M. Comelli y otros	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Incorporación de un día trimestral para pasar con la familia, siendo un máximo de 4 días por año.

Expediente	Autores	Comisión	Aprobado/ No aprobado	Breve comentario
Exp 2258-D-2011	S. M. Giudici, M. A. Giubergia, R. L. Alfonsín y otros	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Extensión de la licencia de paternidad a 7 días corridos y de la licencia por maternidad a 180 días con garantía de percibir las asignaciones de los sistemas de seguridad social (que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda) durante la misma y a conservar el empleo. Se extiende el período de presunción de despido por causa de embarazo a 7 meses y medio previos al parto y 9 meses posteriores al mismo.
Exp 0247-D-2011	M. L. Torfe, C. L. Hotton y otros	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda Acción Social y Salud Pública	En tratamiento en comisión	Protección, promoción y concientización pública de la lactancia materna y de las prácticas óptimas de nutrición segura para lactantes y niños pequeños de hasta 2 años
Exp 1850-D-2011	M. V. Linares, F. F. Peralta y otros	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda Justicia	No tratado	Promover la creación de Casas Refugio en todo el territorio nacional como instancias de tránsito para la atención y albergue de las mujeres víctimas de violencia con o sin hijos, en aquellos casos en que la permanencia en su domicilio implique una amenaza a su integridad física, psicológica y/o sexual.
Exp 3110-D-2011	R. O. Cuccovillo, M. A. Barrios	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Establece una licencia por nieta de dos días, extendida un día más en el caso de nacimiento múltiple y dos días más en el caso de que el mismo se produzca a más de 200km de distancia.
Exp 3180-D-2011	C. M. Rucci, S. C. Majdalani	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Presupuesto y Hacienda Acción Social y Salud Pública	No tratado	Establece un Plan Nacional de Protección Integral a la Maternidad y la Primera Infancia "por medio del cual el poder público - nacional, provincial y municipal - con la participación de la sociedad civil organizada, formulará e implementará políticas, planes, programas y acciones con vista a asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada y la protección de la salud de la mujer embarazada y de los niños hasta los cinco años de edad". Se integrará al Plan Federal de Salud. Crea el Instituto de Protección de la Salud y Alimentación de la Mujer Embarazada y la Primera Infancia (IPSA), organismo autárquico y contará con distintos instrumentos. Para financiarlo se crea el Fondo Nacional de Protección de la Mujer Embarazada y la Primera Infancia, de carácter acumulativo. El Instituto deberá implementar una Red de Apoyo a Mujeres Embarazadas: "tendrá por objeto la participación y corresponsabilidad de la sociedad en la política de protección a la maternidad, promoviendo la participación, tanto de las instituciones públicas, privadas, académicas, empresariales, de cooperación, así como de organizaciones de la sociedad civil para la ejecución de proyectos en esta materia". contará con un Programa Integral de Apoyo a las Mujeres Embarazadas, que establecerá líneas de acción y objetivos para lograr el propósito. Se crea además el Sistema de Protección Nutricional y de Salud de la Infancia, cuyo objetivo es acompañar el proceso de desarrollo de los niños y niñas que se atiendan en el sistema público de salud, desde

Expediente	Autores	Comisión	Aprobado/ No aprobado	Breve comentario
				su primer control de gestación y hasta su ingreso al sistema escolar. El programa central del Sistema será el de "Apoyo al Desarrollo Biosicosocial", que consiste en el acompañamiento y seguimiento personalizado a la trayectoria del desarrollo de los niños. Garantizará las siguientes prestaciones para los niños y niñas que presenten situaciones de vulnerabilidad: acceso a ayudas técnicas para niños y niñas que presenten alguna discapacidad, acceso gratuito a guarderías y jardines de infantes y control y tratamientos médicos periódicos. Crea el Plan Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), como beneficio universal para todos los niños menores de 5 años y las embarazadas del país, independientemente de la situación previsional que éstos tuvieran así como un Programa de Recuperación de Desnutridos.
Exp 0461-D-2011	G. Vargas Aignasse	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Considera la presunción de despido por embarazo (lo que conlleva el pago de una indemnización) cuando ocurra en los 7 meses y medio anteriores y/o posteriores al parto también para los padres.
Exp 0249-D-2011	M. L. Torfe	Legislación del trabajo Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	No tratado	Extiende la licencia por maternidad a 110 días y 10 días más por parto múltiple a partir del segundo hijo inclusive. Se garantiza el derecho a percibir las asignaciones de los sistemas de seguridad social durante la misma (que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda) y a conservar el empleo. Se establecen las licencias por crianza de 45 días posteriores a la licencia por maternidad, que puede ser usada por el padre en caso de que la madre no la usufructe recibiendo una asignación igual a la remuneración que la madre trabajadora o en su defecto el padre trabajador, hubieran debido percibir en su empleo. Una licencia de 45 días será otorgada a las madres o padres adoptivos. Extiende las licencias por lactancia a dos descansos de 45 minutos cada uno.

## Bibliografía

- Aguirre, R. (2008). Familias como proveedoras de servicios de cuidado. *Debate on-line: Las familias y su vinculación con el mercado*. Comunidad Foro Igualdad, [www.e-cofi.net](http://www.e-cofi.net).
- Araujo, C. (2010). *Modelos de atención integral en el desarrollo infantil: experiencia de América Latina y el Caribe*. Colombia: Inter-American Development Bank.
- Astelarra, J. (2005). Políticas conciliatorias: conceptualización y tendencias. *Reunion de expertos/as: Género, Políticas Conciliatorias entre los ámbitos productivo y reproductivo y presupuesto público. Situación y perspectivas en América Latina*. México D.F.
- BID, B. I. (2010). *Principales Conclusiones y Agenda de Trabajo*. Colombia.
- Borgeaud-Garciandía, N. (2009). *Aproximaciones a las teorías de care. Debates pasado. Propuestas recientes en torno al care como trabajo*. Buenos Aires: ponencia presentada en el 9no Congreso de la Asociación Argentina de Especialistas de Estudios de Trabajo, ASET.
- Daly, M., & Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *British Journal of Sociology* Vol. 51, N° 2, 281-298.
- Esping-Andersen. (2000). *Los fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Esping-Andersen, G. (2004). La política familiar y la nueva demografía. *ICE Consecuencias de la Evolución Demográfica en la Economía* N° 815, 45-60.
- Esquivel, V., Faur, E., & Jein, E. (2009). *Hacia la conceptualización de la "organización social del cuidado"*. Buenos Aires: UNICEF-UNFA-IDES.
- Faur, E. (2009). *Organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires: el rol de las instituciones públicas y privadas. 2005-2008*. FLACSO.
- Frente Amplio Progresista. (2007). *Programa de Gobierno*.
- Frente Progresista Cívico y Social. (2011). *Programa de Gobierno*.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (s/f). *Nuevo Modelo de Implementación de las Políticas Sociales*. Folletín entregado en mano.
- INDEC. (2010). *EPH Primer Trimestre*.
- INDEC. (2011). *Censo 2010. Resultados definitivos*. Obtenido de <http://www.censo2010.indec.gov.ar>.
- Jelin, E. (s/f). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Fondo de Cultura Económica.
- Karoli, L. A., & Kilburn, M. R. (2005). *Early Childhood Interventions. Proven results, future promises*. Estados Unidos: Rand Labor and Population.
- La Capital. (21/09/2011). Dos centros en Coronda para paliar el trabajo infantil. *La Capital*, págs. <http://www.lacapital.com.ar/la-region/Dos-centros-en-Coronda-para-paliar-el-trabajo-infantil--20110921-0024.html>.
- Lerda, J. C., Acquatella, J., & Gómez, J. J. (2005). Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental. En J. Acquatella, & A. Bárcena, *Política fiscal y medio ambiente*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Lupica, C. (2010). *Trabajo decente y corresponsabilidad de los cuidados en Argentina*. Chile: Programa Regionanl de Género y Trabajo Decente, Organización Internacional del Trabajo.
- Lupica, C., & Cogliandro, G. (2011). Madres en situación de vulnerabilidad social: las que más sufren las tensiones por conciliar las responsabilidades laborales y familiares. *Newsletter del Observatorio de la Maternidad* N° 46 .
- Maceira, D. (2009). Crisis económica, política pública y gasto en salud. La experiencia argentina. En *Documento de Trabajo* N°23. CIPPEC.
- Martinez, J., & Camacho, R. (2005). *¿Agua y aceite? Conciliación entre mundos productivo y (re)productivo en América Latina y el Caribe: puntos de partida y recomendaciones*.
- Ministerio de Desarrollo Social. (s/f). *Folleto informativo*.
- Pautassi, L. C. (2007). El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. *CEPAL Serie Mujer y Desarrollo* N° 87 .
- Pautassi, L. C., & Nieves Rico, M. (2011). Licencias para el cuidado infantil. Derechos de hijos, padres y madres. *Desafíos. Boletín de la infancia y la adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* N° 12, CEPAL .
- Pautassi, L., & Zibecchi, C. (2010). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. *CEPAL Serie Políticas Sociales* .
- PNUD. (2009). *Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina* . Buenos Aires, Argentina.
- Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias práctica en América Latina. En F. Repetto, *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Guatemala: INDES-Guatemala.
- Rodríguez Enríquez, C. (2007). La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay. *CEPAL Serie Mujer y Desarrollo* N°90 .
- Sin Mordaza. (20/09/2011). Se inauguraron dos centros de atención a niños en Coronda. págs. <http://www.sinmordaza.com/noticia/116954-se-inauguraron-dos-centros-de-atencion-a-ninos-en-coronda.html>.
- Torns Martín, T. (2005). *De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Universidad Nacional de San Martín, & UNICEF. (2011). *Servicios de Atención a Niños y Niñas*. Buenos Aires: UNICEF.
- Viola, A. (2010). *La situación social en Argentina*.

## **Decretos y Leyes**

Ley 12.967 de la Provincia de Santa Fe. Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Decreto Provincial 02679/93. Modalidad de Educación Especial.

Decreto Provincial 270/2010. Aprobación del Programa Aleros de Santa Fe destinado a apoyar y beneficiar a las personas y grupos familiares más desprotegidos de la Provincia.

## Acerca de las autoras

**Gala Díaz Langou:** coordinadora del Programa de Protección Social. Candidata a Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Georgetown University. Licenciada en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Estudios de Posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Becaria del Rotary Club (2000-2001). Ha trabajado como consultora para instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil.

**Carolina Aulicino:** asistente del Programa de Protección Social. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Auxiliar de investigación del grupo Sector Público y Reforma del Estado, Instituto de Investigación Gino Germani (IIGG), bajo la dirección de Dora Orlansky. Ayudante en la materia “Historia Argentina” de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires.

El **Programa de Protección Social** de CIPPEC, dirigido por Fabián Repetto, trabaja para que, desde un enfoque de derechos, el Estado, en los niveles nacional, provincial y municipal, pueda diseñar, gestionar y evaluar políticas integrales de protección social que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la República Argentina.

**Si desea citar este documento:** Díaz Langou, Gala y Aulicino, Carolina: “Un análisis de las políticas de cuidado infantil: caso de estudio en la provincia Santa Fe”, *Documento de Trabajo N°81*, CIPPEC, Buenos Aires, diciembre de 2011.

Las **publicaciones de CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org). Alentamos que uses y compartas nuestras producciones sin fines comerciales.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

*La opinión de las autoras no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.*

*Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por Manpower Argentina.*





## Documentos de Trabajo

---

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada aspiran a convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico e Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global y Desarrollo Productivo, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

