



Potenciar el desarrollo argentino hacia los próximos 40 años de democracia



SISTEMA DE CUIDADOS PARA LA INFANCIA

Programa de Protección Social

Juan Camisassa

Victoria Bruschini

Emanuel López Méndez

¿CUÁL ES LA PROBLEMÁTICA?

El cuidado de las infancias tiene un rol fundamental para las sociedades y la economía: no sólo es un derecho de niños, niñas y adolescentes, sino que es indispensable para el desarrollo de las capacidades de las nuevas generaciones. Estas capacidades reflejan el capital humano disponible para el desarrollo económico futuro y las oportunidades de las personas para llevar adelante una vida plena. En Argentina, son las familias y, en su interior, las mujeres quienes realizan la mayor parte del trabajo de cuidados de forma no remunerada.

Esta organización social del cuidado debe ser puesta en cuestión. Mientras que las familias con mayores recursos pueden tercerizar el cuidado a través de la contratación de servicios en el mercado (trabajadoras domésticas remuneradas, espacios de cuidado, entre otros), quienes no tienen esa posibilidad deben apelar a mecanismos de adaptación. En los hogares de menores ingresos, las alternativas se reducen a la no incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, la delegación de estas tareas no remuneradas en otras familiares (hermanas, tías, abuelas) y/o el acceso a servicios de cuidado de baja calidad. En un país donde más del 54% de los/as niños/as vive en situación de pobreza, este esquema reproduce intergeneracionalmente las desigualdades sociales y da lugar a un círculo vicioso entre cuidados, pobreza y desigualdades de género.

Abordar este escenario requiere atender los déficits existentes en diferentes áreas. En primer lugar, Argentina tiene una de las licencias por paternidad más cortas de Sudamérica (apenas 2 días consecutivos); además, sólo la mitad de sus trabajadores/as puede acceder a una: monotributistas, autónomos/as, independientes e informales están excluidos/as de este derecho.

En segundo lugar, es central mejorar la cobertura y calidad de los espacios de educación y cuidados para la primera infancia. En la actualidad, sólo el 28% de los niños/as de 0 a 4 años que se encuentran en el 20% más pobre de la población asiste a este tipo de espacios, mientras que, en la quinta parte más rica de la población, esa cifra alcanza el 50% (MICS, 2019-2020).

En última instancia, hay que universalizar las transferencias a la niñez: se estima que aún queda entre un 5% y un 10% de niños, niñas y adolescentes no alcanzados por el sistema de transferencias de ingresos que apunta a cubrir sus necesidades básicas.

Avanzar en estos tres frentes es esencial para garantizar el derecho a cuidar y recibir cuidados, para promover el desarrollo infantil y para reducir las desigualdades de género en el mercado laboral.

¿CUÁL ES NUESTRA PROPUESTA Y POR QUÉ DESARROLLARLA?

La inversión en cuidados e infancia es, por varios motivos, estratégica. En primer lugar, estudios empíricos a nivel nacional y global han demostrado su contribución al combate contra la pobreza y la desigualdad de género. En segundo lugar, las políticas destinadas a la primera infancia son más eficientes y tienen mayores retornos que otras que, más adelante en el ciclo de vida, intentan reparar las vulneraciones de derechos que se produjeron en ese momento. El tercer argumento se vincula a la dinámica demográfica: la fuerte reducción de la fecundidad y el aumento de la longevidad aceleraron el envejecimiento poblacional. Para poder sostener el Estado de bienestar en el mediano plazo, se requieren inversiones en el presente que garanticen los derechos de niños/as y que den lugar a un aumento de productividad de los/as trabajadores/as del futuro.

Para abordar estos desafíos, desde CIPPEC proponemos avanzar en un sistema integral, articulado y federal de cuidados para las infancias que se implemente de manera gradual, atendiendo a las restricciones presupuestarias que impone la coyuntura. Para ello se dividirán las recomendaciones en tres secciones correspondientes a cada uno de los tres pilares del sistema: tiempo (licencias), dinero (transferencias) y servicios (espacios de crianza, enseñanza y cuidado). En cada apartado, se presentará un diagnóstico sobre los principales déficits de política pública y se elaborarán recomendaciones concretas para su abordaje.

Tiempo para cuidar

Diagnóstico

Las licencias por nacimiento y adopción son un instrumento clave para conciliar las necesidades de cuidado de las familias: facilitan la conciliación de la vida laboral y familiar y, a su vez, ayudan a equiparar las condiciones de vida de las personas desde la primera infancia. Sin embargo, en Argentina, el acceso a este derecho está condicionado por la inserción laboral de las personas adultas a cargo y la composición familiar. Como resultado de ello, aproximadamente la mitad de la población trabajadora se encuentra excluida del sistema (ELA y UNICEF, 2022): monotributistas, autónomas/os y trabajadoras/es informales no cuentan con licencias por nacimiento o adopción.

Al mismo tiempo, entre quienes sí acceden –trabajadores/as asalariados/as en relación de dependencia– se observan grandes diferencias. El empleo privado se encuentra regulado por la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo (LCT) que establece dos días de licencia por nacimiento para el padre (a cargo del empleador) y 90 para la madre (a cargo de la seguridad social). Esta normativa, cuya última reforma data de 1976, excluye del derecho a familias adoptantes y otorga una de las licencias por paternidad más cortas de América Latina.

En lo que hace al empleo público, la legislación depende de cada jurisdicción, lo que termina por conformar un mosaico regulatorio heterogéneo. Las licencias por nacimiento y adopción varían significativamente entre las diferentes administraciones públicas (tanto nacional como provinciales), con prestaciones por paternidad que van desde los 45 a los dos días (Camisassa y Fernández Crespo, 2022). La amplia mayoría contempla licencias por adopción y algunas jurisdicciones incorporaron identidades de género excluidas en la LCT, estableciendo las prestaciones ya no para madres y padres, sino para personas gestantes y no gestantes (Camisassa y Fernández Crespo, 2022).

Pese a la heterogeneidad de este universo, un problema se replica en todos los esquemas: las licencias para madres y personas gestantes son muchísimo más extensas que las correspondientes a padres y personas no gestantes. Esta asociación del cuidado como una actividad eminentemente femenina no solamente refuerza estereotipos de género, sino que además constituye una barrera para la inserción y el sostenimiento de las mujeres en el mercado laboral (Díaz Langou et al, 2019).

En treinta de los últimos cuarenta años, los diferentes regímenes de licencias existentes se mantuvieron prácticamente sin ningún cambio. Durante la última década, en un contexto signado por el avance de los movimientos feministas y la jerarquización del cuidado en la agenda pública, se han registrado valiosas reformas en la administración pública nacional, en diferentes administraciones provinciales y en empresas particulares del sector privado.

Sin embargo, la normativa principal del esquema de licencias lleva 47 años sin ser modificada. En los últimos diez años, diferentes relevamientos de propuestas legislativas evidenciaron cierto consenso en torno a la necesidad de avanzar en una reforma que incluya a la Ley de Contrato de Trabajo (UNICEF y ELA, 2020; Gallo y Martelotte, 2017; Díaz Langou y Caro Sachetti, 2017; Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014; Aulicino et al, 2013). Sin embargo, su falta de aprobación da cuenta de la dificultad que existe para realizar una ampliación en el acceso a este derecho (UNICEF y ELA, 2020).

En mayo de 2022, el Poder Ejecutivo Nacional presentó el anteproyecto de ley “Cuidar en Igualdad”, que modifica los regímenes de licencias para el sector privado y la administración pública nacional. El tratamiento en el recinto ha colocado en el centro de la agenda pública a los cuidados –y a las licencias en particular–, conformando un escenario propicio para el debate sobre una reforma que garantice el derecho a cuidar de los/as padres y el derecho al cuidado de niños y niñas.

Propuesta

La modificación del sistema de licencias debe ser regida por los principios de universalidad, corresponsabilidad y equidad. En primer lugar, el horizonte tiene que estar en garantizar el derecho a una licencia independientemente de la categoría ocupacional de las familias y su conformación, incluyendo en el sistema a personas monotributistas, autónomas, desocupadas/inactivas y adoptantes, entre otras. A su vez, es preciso incorporar identidades de género excluidas actualmente de la Ley de Contrato de Trabajo, estableciendo las prestaciones ya no para madres y padres sino para personas gestantes y no gestantes. Por último, para garantizar la corresponsabilidad, es esencial expandir mucho más que proporcionalmente los días de licencia para personas no gestantes, hasta equipararlas en el largo plazo con las prestaciones para gestantes (Caro Sachetti, Camisassa y López Méndez, 2022).

Reformar el régimen de licencias requiere contemplar las posibles externalidades negativas que puede tener la propuesta sobre la división sexual del trabajo. En caso de haber dos adultos a cargo, si las licencias pueden tomarse en simultáneo –es decir, que coincida el período de licencia para la persona gestante y no gestante–, hay un riesgo de que no se modifique la desigual distribución por género del trabajo de cuidados al interior del hogar. Para evitarlo, ante la presencia de dos adultos/as a cargo con posibilidad de licencia, las licencias para personas no gestantes deben dividirse en dos: un período de tiempo relativamente corto de licencia en torno al momento del nacimiento (15 días) y el resto luego de finalizada la licencia para la persona gestante.

Atendiendo a las restricciones políticas y fiscales, se proponen tres reformas graduales alternativas del sistema de licencias. El alcance que pueda llegar a tener el nuevo esquema dependerá de cómo se desarrolle el debate legislativo, de los resultados de las distintas elecciones a realizarse en 2023 y de la dinámica del gasto fiscal, entre otros factores. Como se observa a continuación en la **Tabla 1**, la primera reforma propuesta (escenario de máxima) cumple con los principios de universalidad, corresponsabilidad y equidad:

- Expandir la cobertura para todas las personas gestantes y no gestantes independientemente de su categoría ocupacional y conformación familiar.

- Incluir en el esquema de licencias a adoptantes y a quienes recurren a técnicas de reproducción asistida.
- Extender las licencias a 126 días para todos/as en 2031 (personas bajo Ley de Contrato de Trabajo, sector público nacional, monotributistas, autónomas, informales, inactivas y desocupadas, todas bajo rectoría de ANSES), priorizando a las personas no gestantes con el fin de acelerar el cierre de las brechas de género.

TABLA 1.
Escenario de máxima

Régimen actual		2023 actual	2023	2025	2027	2029	2031
Licencia gestantes	Duración (días)	90 (LCT)	90 (LCT)	90 (LCT)	90 (LCT)	90 (LCT)	90 (LCT)
		100 (SPN)	100 (SPN)	100 (SPN)	100 (SPN)	100 (SPN)	100 (SPN)
Licencia no gestantes	Duración (días)	2 (LCT)	2 (LCT)	2 (LCT)	2 (LCT)	2 (LCT)	2 (LCT)
		15 (SPN)	15 (SPN)	15 (SPN)	15 (SPN)	15 (SPN)	15 (SPN)
Propuesta: 126 días para todas las personas gestantes y no gestantes							
LCT y SPN							
Licencia gestantes	Duración (días)	90	90	90	100	100	126
Licencia no gestantes	Duración (días)	2	30	45	60	90	126
Monotributistas, autónomos/as, informales, inactivos/as y desocupados/as							
Licencia gestantes	Duración (días)	0	90	90	100	100	126
Licencia no gestantes	Duración (días)	0	30	45	60	90	126

Fuente: elaboración propia.

Fuente: elaboración propia.

En caso de no lograr el consenso político para la implementación de este escenario de máxima, se proponen uno de media y otro de mínima. Como se observa en la **Tabla 2**, en el escenario de media, se amplía el universo de personas cubiertas y, en el largo plazo, se elimina el sesgo maternalista:

- Ampliar la cobertura a los/as trabajadores/as registrados/as como autónomos/as y monotributistas.
- Incluir en el esquema de licencias a adoptantes y a quienes recurren a técnicas de reproducción asistida.
- Extender a 100 días las licencias para gestantes y no gestantes en el 2031, priorizando a las personas no gestantes con el fin de acelerar el cierre de las brechas de género.

TABLA 2. Escenario de media							
Régimen actual		2023 actual	2023	2025	2027	2029	2031
Licencia gestantes	Duración (días)	90 (LCT)	90 (LCT)	90 (LCT)	90 (LCT)	90 (LCT)	90 (LCT)
		100 (SPN)	100 (SPN)	100 (SPN)	100 (SPN)	100 (SPN)	100 (SPN)
Licencia no gestantes	Duración (días)	2 (LCT)	2 (LCT)	2 (LCT)	2 (LCT)	2 (LCT)	2 (LCT)
		15 (SPN)	15 (SPN)	15 (SPN)	15 (SPN)	15 (SPN)	15 (SPN)
Propuesta: 100 días para trabajadores/as registrados/as hacia 2031							
LCT y SPN							
Licencia gestantes	Duración (días)	90	90	90	100	100	100
Licencia no gestantes	Duración (días)	2	30	45	60	90	100
Monotributistas y autónomos/as							
Licencia gestantes	Duración (días)	0	90	90	100	100	100
Licencia no gestantes	Duración (días)	0	30	45	60	90	100
Fuente: elaboración propia.							

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, tal como se ve en la **Tabla 3**, se propone un escenario de mínima que mejore los serios déficits del sistema actual:

- Extender las licencias para personas gestantes a 126 días y llevar las correspondientes a padres/personas no gestantes al máximo de América Latina (30 días).
- Incluir en el esquema de licencias a adoptantes y a quienes recurren a técnicas de reproducción asistida.
- Extender el derecho a una licencia a monotributistas y autónomos/as.

Actualmente en la Cámara de Diputados se está avanzando en una propuesta construida a partir de más de 50 proyectos presentados. En agosto de 2023, el debate gira en torno a una reforma que alcance a trabajadores/as bajo la Ley de Contrato de Trabajo, a monotributistas y a autónomos/as. Aunque aún puede sufrir modificaciones y existir más de un dictamen, la última propuesta tratada constaba de un esquema no progresivo que desde el primer año de implementación otorgaría 126 días a gestantes y 45 a personas no gestantes¹.

¹ El proyecto contempla también nuevas licencias especiales (por fallecimiento de familiares, cuidado de familiares, violencia de género, entre otras) y días adicionales por situaciones especiales (como nacimientos múltiples o prematuros).

TABLA 3.

Escenario de mínima

Régimen actual		2023 actual	2023	2025	2027	2029	2031
Licencia gestantes	Duración (días)	90 (LCT)	90 (LCT)	90 (LCT)	90 (LCT)	90 (LCT)	90 (LCT)
		100 (SPN)	100 (SPN)	100 (SPN)	100 (SPN)	100 (SPN)	100 (SPN)
Licencia no gestantes	Duración (días)	2 (LCT)	2 (LCT)	2 (LCT)	2 (LCT)	2 (LCT)	2 (LCT)
		15 (SPN)	15 (SPN)	15 (SPN)	15 (SPN)	15 (SPN)	15 (SPN)
Propuesta: 126 días para personas gestantes y 30 días para no gestantes hacia 2031 (trabajadores/as registrados/as)							
LCT y SPN							
Licencia gestantes	Duración (días)	90	90	90	100	100	100
Licencia no gestantes	Duración (días)	2*	10*	15	20	25	30
Monotributistas y autónomos/as							
Licencia gestantes	Duración (días)	0	90	90	100	100	100
Licencia no gestantes	Duración (días)	0	10	15	20	25	30

Nota: *SPN seguiría teniendo quince días.
Fuente: elaboración propia.

Dinero para cuidar

Diagnóstico

El sistema de transferencias a hogares con niños/as y adolescentes está conformado por tres componentes que dependen de la situación laboral de las personas adultas a cargo: la vía contributiva para trabajadores/as formales (Asignaciones Familiares), la vía no contributiva para desocupados/as, informales, trabajadoras del servicio doméstico y monotributistas sociales (Asignación Universal por Hijo y Prestación Alimentar) y la deducción del impuesto a las ganancias para quienes pagan dicho tributo.

Durante los últimos años, se observaron esfuerzos considerables por aumentar la cobertura y equiparar los derechos de este esquema tripartito de transferencias a la niñez. Diferentes medidas contribuyeron a avanzar en esta línea, como la incorporación de la AUH al pilar no contributivo del Régimen de Asignaciones Familiares, el establecimiento de la actualización automática al igual que el subsistema contributivo, la incorporación de trabajadores/as monotributistas –históricamente excluidos/as– a la cobertura de Asignaciones Familiares (Díaz Langou, Caro Sachetti y Karczmarczyk, 2018) y la integración de la AUH y las Asignaciones Familiares por Hijo a través del sistema de Cobertura Única a la Niñez y la Adolescencia de ANSES (Díaz Langou, Florito y Karczmarczyk, 2020).

Estas mejoras fueron complementadas por los cambios dispuestos para la AUH y las Asig-

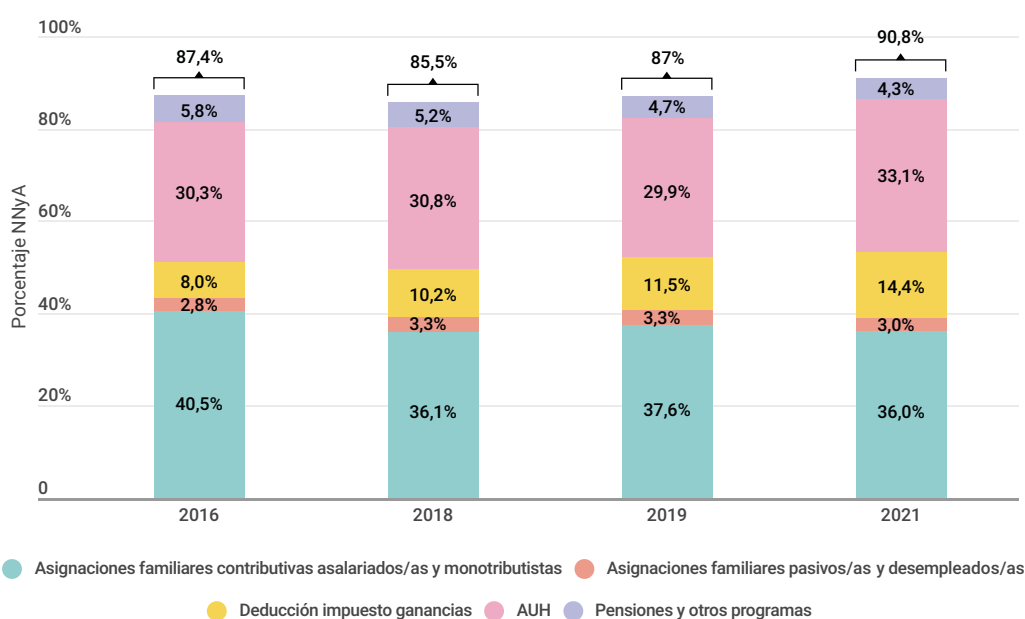
naciones Familiares en el Decreto 840/2020. Con respecto a la primera, se eliminó el tope máximo de hijos/as por familia, se redujo a 2 años el requisito de residencia legal en el país y se quitó la suspensión de titulares por incumplimiento de las condicionalidades. En el caso de las Asignaciones Familiares por Hijo, se eliminó el número mínimo de ingresos para su cobro y se suprimió el control de los aportes patronales. Finalmente, en 2023, el decreto 101/23 equiparó de forma permanente el tope máximo de las asignaciones familiares con el piso de Ganancias.

Pese a estos esfuerzos, aún persisten desafíos considerables. En primer lugar, existe un déficit de cobertura: hay alrededor de un 9% de niños/as y adolescentes que no recibe ningún tipo de transferencia (**Gráfico 1**). Vale mencionar que la estimación del universo de niños/as no cubiertos/as debe lidiar con la fragilidad de la información disponible, sobre todo en lo que atañe al número de niños/as menores de 18 años que hay en Argentina y el número de asignaciones familiares correspondientes al empleo público provincial.

Las exclusiones responden a diferentes causas, principalmente ligadas a la gestión del esquema de transferencias (demoras administrativas cuando un niño/a pasa de un subsistema a otro), a los requisitos para el acceso (hijos/as de inmigrantes con menos de dos años de residencia, suspendidos/as por incumplimiento de condicionalidades, niños/as sin ningún adulto/a asociado/a) y a un universo de niños/as que ANSES no ha podido localizar (Camisassa y Caro Sachetti, 2022).

En segunda instancia, se revela un problema de equidad: quienes reciben AUH deben cumplir con una serie de condicionalidades en materia de salud y educación que no son solicitadas en ninguno de los otros dos pilares. A quienes reciben AUH se les retiene el 20% del cobro, que sólo es otorgado al presentar las condicionalidades, lo cual, en un contexto de elevada inflación y sin ningún ajuste, reduce el poder de compra de ese dinero (UNICEF, 2022).

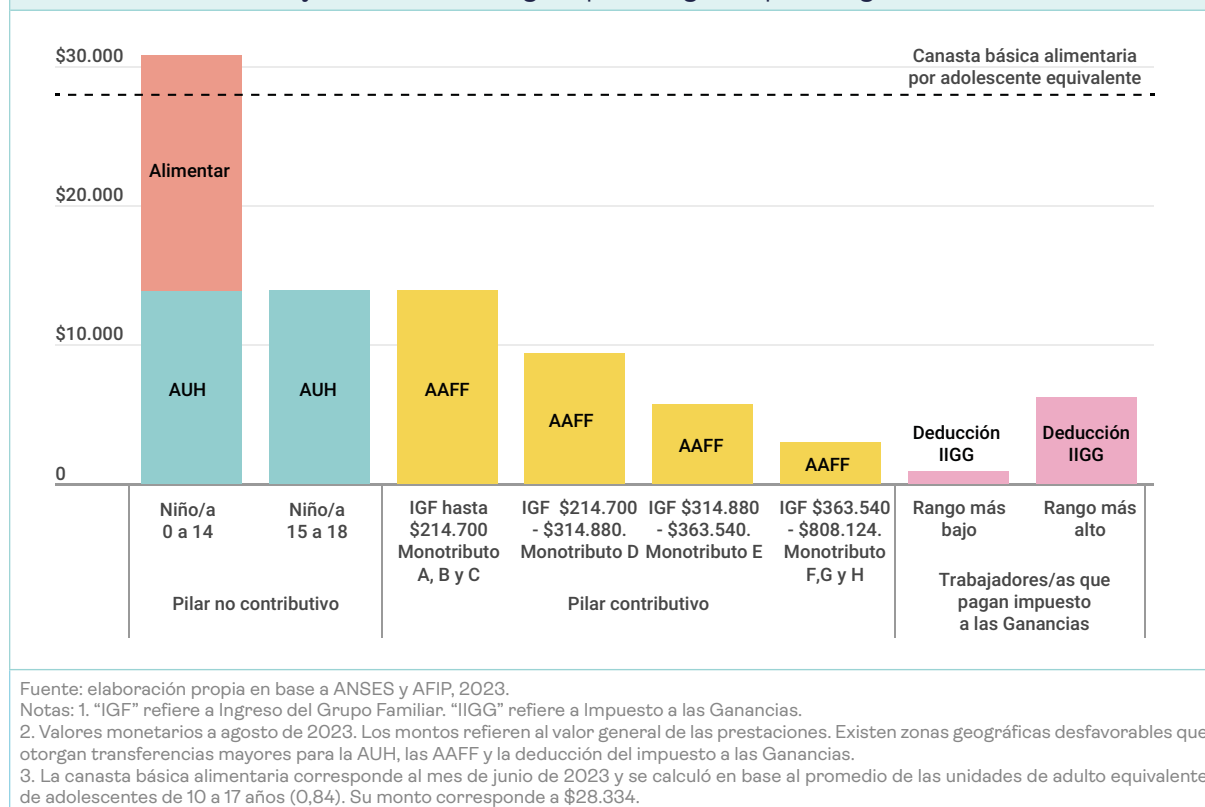
GRÁFICO 1.
Cobertura de asignaciones familiares, AUH y otros programas de transferencias de ingresos a niñas, niños y adolescentes (2016-2021)



Fuente: UNICEF (2022) en base a ANSES, UNICEF y Ministerio de Desarrollo Social (2017) para 2016, UNICEF (2020) para 2018 y estimaciones de UNICEF sobre la base de ANSES, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y AFIP para 2019 y 2021.

GRÁFICO 2.

Transferencias a la niñez y la adolescencia según tipo de hogar, en pesos (agosto 2023)



El tercer desafío se relaciona con el principio de progresividad: los/as trabajadores/as del rango de ingresos más alto dentro de quienes pagan Ganancias ahorran montos mayores que los correspondientes a las asignaciones de los dos tramos superiores del pilar contributivo (**Gráfico 2**).

Por último, el sistema exhibe problemas de coherencia: la Prestación Alimentar (PA) tiene un mecanismo de actualización distinto al de la AUH y las asignaciones familiares contributivas, y su valor por hijo/a se reduce a medida que aumenta la cantidad de niños/as en el hogar. Las familias con hijos/as de 0 a 14 años dentro del pilar no contributivo están recibiendo hasta \$17.000 más por hijo/a que el escalafón más bajo de las asignaciones familiares contributivas, aunque pueden llegar a tener un ingreso similar (**Gráfico 2**). Este escenario no solamente puede generar desincentivos a la formalización laboral, sino que además penaliza fuertemente a los y las adolescentes más vulnerables, quienes están excluidos/as de la Prestación Alimentar.

Propuesta

Mejorar la cobertura, equidad, gestión y coherencia del sistema de transferencias requiere una serie de acciones simultáneas, coordinadas y complementarias en materia de política pública. Para ampliar la cobertura y alcanzar a los niños y las niñas que aún no reciben transferencias, se deben mejorar los sistemas de información y gestión (Camisassa y Caro Sachetti, 2022). En específico, es preciso evitar demoras cuando las/os NNyA pasan de un sistema a otro, mejorar la gestión de casos de niños/as sin persona adulta asociada como titular y trabajar en el alcance

a niños/as que ANSES no ha podido localizar o que no pueden inscribirse por falta de documentación (por ejemplo, el DNI). La cobertura universal también exige revisar el marco normativo para abordar la situación de las y los inmigrantes con menos de 2 años de residencia.

En términos de equidad, es necesario rever las diferencias normativas entre el pilar contributivo y el no contributivo. Las condicionalidades –únicamente solicitadas para la Asignación Universal por Hijo– penalizan a quienes viven en zonas con menor acceso a servicios de salud y educación (en la mayoría de los casos, los incumplimientos se deben a problemas para conseguir turnos médicos y en ANSES). Además, debe abordarse la situación de las personas suspendidas por incumplimientos previos al Decreto 840/2020: dicho decreto eliminó la suspensión de niños/as de la AUH por el incumplimiento de las condicionalidades y dio por cumplidas las presentaciones de libretas correspondientes a los años 2017, 2018 y 2019. Sin embargo, como se mencionó líneas atrás, aún debe abordarse la situación de las personas que aún quedan suspendidas por incumplimientos previos al 2016.

En términos de integralidad, es necesario pensar la relación entre el pilar contributivo y no contributivo de modo de otorgarle mayor progresividad a los montos pagados sin generar potenciales desincentivos a la formalización laboral. A su vez, dentro del pilar no contributivo se debe atender la penalización de los y las adolescentes, quienes no reciben la Prestación Alimentar (Camisassa y Caro Sachetti, 2022). Para ello, se propone:

- Unificar gradualmente la Asignación Universal por Hijo y la Prestación Alimentar hasta llegar en 2 años al monto correspondiente a una canasta básica alimentaria por adolescente equivalente², de modo de alcanzar a la totalidad de niños, niñas y adolescentes de entre 0 y 18 años del pilar no contributivo³.
- Pasar a una actualización trimestral de las asignaciones de los pilares contributivo y no contributivo para morigerar los efectos de la inflación sobre el valor de las transferencias. Una vez alcanzado el monto correspondiente a una canasta básica por adolescente equivalente en la AUH y en el primer tramo de las AAFF, el monto debe actualizarse trimestralmente siguiendo el valor de la canasta.
- Para reducir potenciales desincentivos a la formalización laboral, habrá incrementos en todos los rangos de las asignaciones familiares contributivas, manteniendo la igualdad entre el monto percibido por el Rango 1 de las AAFF y el valor de la AUH. Así, en dos años, el primer rango de AAFF estará percibiendo una prestación correspondiente a una canasta básica alimentaria por adolescente equivalente. Para garantizar la viabilidad fiscal de la propuesta y evitar sesgos regresivos en el gasto, se propone la creación de dos rangos nuevos de asignaciones familiares contributivas, pasando de los 4 actuales a 6.
- Para incentivar una nutrición de calidad, los reintegros del 15% a las compras de alimentos con la tarjeta débito AUH pueden incrementarse a 25% en el caso de verduras, frutas, legumbres, cereales integrales y lácteos.

2 En junio de 2023, la canasta básica por adolescente equivalente alcanzaba los \$28.334 y se calculó en base al promedio de las unidades de adulto equivalente de adolescentes de 10 a 17 años (0,84).

3 Alternativamente, se puede pensar un escenario en el que la Prestación Alimentar deja de ser una transferencia de ingresos y vuelve a ser una política alimentaria (como fue concebida originalmente). En ese caso, se podría incrementar la AUH al valor de una Canasta Básica por niño, niña y adolescente equivalente (\$22.937). Este segundo escenario es similar al del origen de la política: en noviembre de 2009, cuando comenzó a implementarse la AUH, su monto era de 180 pesos, muy similar al de la canasta por NNyA equivalente de aquel momento.

Servicios para cuidar

Diagnóstico

El tercer pilar del sistema lo conforman los espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC) para la primera infancia, uno de los dispositivos de política que mejor promueven el desarrollo de la primera infancia y la autonomía económica de las mujeres (Florito, Guevara y Camisassa, 2020). Invertir en espacios CEC es fundamental y particularmente estratégico: la estimulación temprana y la provisión de un ambiente seguro para la crianza contribuyen enormemente al desarrollo integral de las capacidades de niñas y niños.

Garantizar un cuidado de calidad en la primera infancia tiene un fuerte impacto positivo no sólo en el presente sino también en su desarrollo futuro (ELA y UNICEF, 2022). Así, las inversiones en políticas que promuevan el desarrollo de la infancia tienen mayores retornos y son más eficientes que otras que, más adelante en el ciclo de vida, intentan reparar las vulneraciones de derechos que se produjeron en ese momento (Barnett, 2009 en Florito, Karczmarczyk y Petrone, 2020).

Los espacios CEC refieren al conjunto heterogéneo de instituciones que reciben a niños y niñas de entre 45 días y 5 años. La oferta comprende diversos formatos institucionales (jardines de infantes, jardines maternos, centros de primera infancia, salas cuna y centros de desarrollo infantil, entre otros) y participan de ella diferentes actores (Estado, sector privado y sociedad civil), ministerios (Desarrollo Social y Educación) y niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).

La primera pieza que integra el universo heterogéneo de espacios CEC está compuesta por la educación inicial. Según la Ley Nacional de Educación N° 26.206 es el primer nivel del sistema educativo y comprende una unidad pedagógica integrada por el jardín maternal (45 días a 2 años) y el jardín de infantes (3 a 5 años). Desde 2014, las salas de cuatro y cinco son obligatorias, y el Estado nacional y los provinciales asumieron el compromiso de universalizar la oferta de tres años (Ley N° 27.045). Al igual que ocurre con el resto de los niveles educativos, la educación inicial depende de las carteras provinciales, aunque los Estados municipales están adquiriendo cada vez mayor relevancia y algunos, incluso, cuentan con oferta propia. Esta lógica está vinculada al federalismo propio de nuestro sistema de gobierno, lo que suma complejidad a la definición e implementación de políticas destinadas a este nivel (Guevara, Florito y Camisassa, 2022).

La segunda pieza está compuesta por la oferta institucional que depende del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a cargo de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), la cual es responsable de promover y fortalecer espacios de cuidado de primera infancia a través de asistencia técnica y financiera, regulados por la Ley 26.333 sancionada en el año 2007. El Plan Nacional de Primera Infancia –lanzado en 2016 y vigente hasta la fecha–, bajo el cual se firman convenios con provincias, municipios y organizaciones de la sociedad civil, puso en marcha nuevos espacios y fortaleció los que ya existen. Además, el Ministerio de Obras Públicas de la Nación, a través de la Res. 252/2021, puso en marcha el Programa de Infraestructura del Cuidado y, a través de la Res. 59/2021, articula con el Ministerio de Desarrollo Social para ampliar y fortalecer los servicios existentes en las áreas de cuidado y contribuir a reducir las brechas existentes de pobreza, género e inequidades territoriales. A nivel provincial, los ministerios de Desarrollo Social tienen a su cargo estos espacios bajo distintas denominaciones (CDI-EPI, etc.) –muchos de ellos conveniados con Nación a través del PNPI– e incluso algunos municipios cuentan con oferta propia.

La tercera pieza es la oferta no oficial. La enseñanza no oficial es un componente híbrido, difuso, sobre el que no existe demasiada información y no hay una clara rectoría de ningún sector de la política (Cardini, Guevara y Steinberg, 2021). Se incluyen aquí espacios comunitarios que no son reconocidos o no reciben aportes del Estado nacional, y jardines privados no oficiales inscriptos como establecimientos comerciales. Por lo general, los espacios de enseñanza no oficial están mayormente enfocados en la franja etaria que va de los 45 días a los 3 años, donde la oferta es, además de heterogénea, muy limitada.

La información disponible muestra limitaciones para estimar con precisión el alcance total de la oferta y los tipos de servicios que existen, como también sobre aspectos claves referidos a la calidad de los espacios. En el último tiempo se han llevado a cabo algunos esfuerzos con el objetivo de lograr un mapeo federal de la oferta, relevando los espacios CEC existentes. En 2021, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación lanzó un registro de Centros de Desarrollo Infantil, que conformaría el Registro Nacional de Espacios de Cuidado y Educación de la Primera Infancia, pero a la fecha no se ha publicado la información. Ese mismo año, desde el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación se presentó el Mapa Federal del Cuidado, con el objetivo de visibilizar los servicios existentes, desde una mirada federal e integral. Si bien estos esfuerzos conforman un avance destacable, aún resta el desafío de contar con información desagregada por tipo de espacio y aspectos referidos a su composición y calidad, así como contabilizar e identificar los espacios no oficiales, sobre los que no hay datos consolidados.

En términos de cobertura, el último dato que permite analizar el alcance de los espacios CEC, sin distinción de formato, indica que, en todo el territorio nacional, apenas el 19,1% de los/as niños/as de entre 0 y 3 años acude a algún espacio y la asistencia varía dependiendo de la edad, el nivel socioeconómico y la provincia en la que residen (MICS, 2019-2020; Steinberg y Scasso, 2019). En lo que respecta a la sala de 4, pese a la obligatoriedad sancionada en 2014, aún no se ha alcanzado su universalización en todo el territorio y la asistencia ronda el 90% a nivel nacional (Steinberg y Scasso, 2019). Por último, la mayoría de los espacios CEC ofrece un solo turno y apenas alrededor del 10% brinda jornada completa (8 horas) (FLACSO y UNICEF, 2019), por lo que la mayoría de las niñas y los niños que asiste a estos espacios lo hacen apenas entre 3 y 4 horas por día (Steinberg y Giacometti, 2019).

La heterogeneidad descripta tiene repercusiones en los perfiles de quienes trabajan en los espacios CEC. Dependiendo del formato institucional y su localización territorial, las trabajadoras tienen acceso a diferentes remuneraciones, condiciones laborales y de oportunidades de formación, lo que condiciona la calidad de las prestaciones dirigidas a niños y niñas (Florito, Guevara y Camisassa, 2020; ELA y UNICEF, 2022). Al mismo tiempo, a esta heterogeneidad se le suman las diferencias en la representación colectiva e institucionalizada de los intereses de las trabajadoras CEC. A lo largo del territorio nacional, conviven trabajadoras en relación de dependencia, con todos sus derechos laborales y agremiadas en sindicatos específicos que las representan como tales, con otras que no están registradas y cobran en modalidad de “beca” o “jornal” (Guevara, Florito y Camisassa, 2022).

A propósito de ello, cabe remarcar que no hay datos sobre el salario promedio de las trabajadoras de EPI/CDI y la información más actualizada a nivel nacional da cuenta de que las modalidades de contratación de esas trabajadoras (UNICEF y FLACSO, 2020) son significativamente más precarias que las de las instituciones bajo la égida del Ministerio de Educación. Trabajos cualitativos como Guevara, Florito y Camisassa (2022) evidenciaron una variabilidad muy alta en las remuneraciones de las trabajadoras de EPI/CDI, con diferencias de hasta ocho veces en los salarios.

La heterogeneidad de oferta y de servicios existente no debe entenderse necesariamente como sinónimo de desigualdad y fragmentación. Emerge una gran riqueza en el desarrollo de distintos tipos de ofertas y servicios, ya que responden a historias y aspectos culturales y locales específicos. El desafío reside, justamente, en cómo valorizar la heterogeneidad de los servicios –que responden a distintas necesidades de desarrollo, educación y cuidado en un país federal, amplio y diverso– asegurando criterios de calidad mínimos compartidos que eviten la desigualdad y permitan garantizar los derechos de la totalidad de niñas y niños, sin importar el tipo de servicio, su ubicación geográfica o su dependencia funcional (UNICEF, 2019), a la vez que tiendan a garantizar los derechos de las trabajadoras de los espacios CEC bajo un principio de igualdad.

En la última década hay dos avances que se pueden identificar sobre este punto. En primer lugar, la aprobación en 2015 de los Estándares de Inclusión para los Centros de Desarrollo Infantil (CoCeDIC), que buscaron homogeneizar la calidad de los espacios de educación y cuidado para la oferta que no pertenece al sistema educativo. En segunda instancia, la Estrategia Nacional Primera Infancia Primero (ENPIP) de 2019, que contó con un diseño intersectorial y federal, y estableció, dentro de un marco más amplio, lineamientos comunes en lo que respecta a cobertura, fortalecimiento de competencias y capacidades y equipamiento para los espacios de educación y cuidado.

Propuesta

Desde CIPPEC proponemos una serie de acciones de política pública para abordar los déficits de oferta y calidad, cuyo diseño e implementación deberá contemplar una coordinación intersectorial y entre niveles de gobierno, debido a la complejidad que caracteriza a la rectoría de los espacios CEC. Estas acciones deberán estar orientadas tanto a la ampliación progresiva de la oferta como al fortalecimiento de los espacios existentes.

En primer lugar, resulta esencial tener conocimiento e información acerca de lo que, al día de hoy, existe como respuesta a la demanda de cuidados y accionar las iniciativas a partir de la estructuración y fortalecimiento de ello. Esto implica, primero, conformar un registro que permita conocer qué espacios existen, qué servicios prestan y cuál es su calidad. Esto supondría continuar con los esfuerzos para contar con un Registro Nacional de Espacios de Cuidado y Educación de la Primera Infancia, que se inició en 2021, y que permitiría contar con un mapa federal de todos los espacios de educación y cuidado de la primera infancia con información desagregada. Para ello, es clave la participación de todos los actores involucrados en la prestación de servicios de educación y cuidados en espacios CEC, con el objetivo de darle forma y contenido a ese Registro.

Fortalecer estas instancias de coordinación intersectorial y multinivel será esencial para robustecer la oferta existente. Sería deseable que en ellas se definan los “paquetes prestacionales” de los espacios de educación y cuidado. Esto implica poder acordar ciertos lineamientos y establecer compromisos respecto a qué servicios ofrecer en esos espacios, recuperando y valorizando la heterogeneidad y las experiencias locales.

Al mismo tiempo, es clave identificar a quiénes se ofrecen esos servicios de educación y cuidado. Para ello será necesario contar con un sistema nominalizado que permita conocer a la población destinataria de los servicios y, a la vez, estructurarlos. Esto es importante, además, para definir y direccionar el financiamiento de los espacios CEC, y para monitorear y realizar un seguimiento de los compromisos asumidos vinculados a las prestaciones que ofrecen.

En esta instancia es clave definir, además, estándares mínimos de infraestructura, perfiles de las profesionales y supervisión, entre otros criterios comunes de funcionamiento, que se vuelven necesarios en el marco de los esfuerzos para afrontar los desafíos vinculados a la calidad de las prestaciones de estos espacios. Estas orientaciones comunes deberían incorporar definiciones, acuerdos y visiones de los niveles de gobierno provinciales y municipales para atender a las realidades subnacionales.

Estos mecanismos orientados al fortalecimiento de los espacios CEC existentes deben contemplar, al mismo tiempo, la redefinición y jerarquización de las trabajadoras del cuidado dentro de la estructura. Esto supone implicancias de diferentes índoles. En primer lugar, atender a la necesidad de formación de perfiles profesionales dentro del sistema. Diversos estudios ponen de manifiesto que, mientras más capacitadas están las trabajadoras de estos espacios, las actividades de crianza, enseñanza y cuidado tienen mayor impacto en el desarrollo integral de las niñas (Egert, Fukkink, y Eckhardt, 2018).

Por esta razón, es fundamental mejorar el desarrollo profesional de las trabajadoras, mediante proyectos formativos integrales de calidad que contemplen el desarrollo de trayectorias de formación significativas y que garanticen la certificación de sus capacidades. Esto significará no solamente un avance en términos del desarrollo integral de las niñas y los niños que asisten a espacios CEC, sino que, a la vez, es la oportunidad de comenzar a forjar una identidad profesional de las trabajadoras del cuidado y jerarquizarlas.

Además, se debe propender a garantizar iguales condiciones laborales de todas las trabajadoras CEC y garantizar su representación colectiva. Esto conformaría un avance en términos de derechos sociales y laborales, pero también una condición necesaria para equiparar la calidad de los diferentes servicios de crianza, enseñanza y cuidado para la primera infancia.

Por último, dentro de este marco común deberían definirse metas de ampliación progresiva de la oferta de espacios de educación y cuidado para el tramo de 0 a 3 años y asegurar la cobertura al 100% de la sala de 4. A continuación, en la **Tabla 4**, se detalla la cobertura actual y los escenarios de ampliación progresiva de los espacios CEC. Mediante esta propuesta de ampliación, en 2027 se alcanzaría la cobertura total de niños/as de 4 años y se plantean diferentes metas hasta 2035 para el tramo de 0 a 3 años.

En definitiva, estas acciones orientadas al fortalecimiento de los espacios existentes y a la ampliación progresiva de la oferta, deben partir de un análisis y relevamiento de los servicios que hoy dan respuestas a las demandas de cuidado, y de una visión de construcción participativa,

TABLA 4.
Cobertura actual y proyectada de espacios CEC en el tramo de 0 a 3 años

	MICS (2019-2020)	2027	2031	2035
0 años	1,4%	5%	8%	10%
1 año	5,9%	10%	20%	25%
2 años	15,4%	25%	30%	40%
3 años	47,7%	60%	70%	85%
0 a 3 años	19,1%	25%	30%	40%

Fuente: elaboración propia.

multisectorial y multinivel de esas respuestas. Su diseño e implementación requerirá, además, tomar en consideración la complejidad de la rectoría de los espacios CEC y recuperar y valorizar la riqueza existente en el desarrollo de distintos tipos de ofertas y servicios, que respondan a historias y aspectos culturales y locales específicos. Todo ello enmarcado en la definición de criterios mínimos de infraestructura, supervisión, perfiles profesionales y prestaciones que ofrecen estos espacios de educación y cuidado.

Sería deseable que, de este proceso de definiciones de criterios comunes, formen parte las áreas de educación, salud, desarrollo social y obras públicas del Estado nacional y de los Estados provinciales y municipales, y que progresivamente puedan ir sumándose otras dependencias del Estado nacional junto a otros actores involucrados en la prestación de servicios de enseñanza y cuidado.

BIBLIOGRAFÍA

ANSES. (2022). Asignación Universal por Hijo para Protección Social, Decreto 1602/09. Boletín mensual, septiembre 2022.

Antonopoulos, R., Kim, K., Masterson, T. & Zacharias, A. (2010). *Why President Obama Should Care About "Care": An Effective and Equitable Investment Strategy of Job Creation*. Levy Economics Institute of Bard College Public, Policy Brief N° 108.

Antonopoulos, R. & Kim, K. (2011). *Public-Job Creation Programs. The Economic Benefits of Investing in Social Care. Case Studies in the US and South Africa*. Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper 671.

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

Camisassa, J. y Caro Sachetti, F. (2022). Día de las infancias: una ventana de oportunidad para el ingreso universal a la niñez. CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/textual/dia-de-las-infancias-2022/>

Camisassa J. y Fernández Crespo, S. (2022). Cuidar no es un trámite: hacia un esquema de licencias universal, corresponsable y equitativo. CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/textual/cuidar-no-es-un-tramite-hacia-un-esquema-de-licencias-universal-corresponsable-y-equitativo/>

Cardini, A., Díaz Langou, G., Guevara, J., de Achával, O. (2017). *Cuidar, enseñar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas para la primera infancia en Argentina*. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 189. Buenos Aires: CIPPEC.

Cardini, A., Guevara, J. y Steinberg, C. (2021). *Mapa de la educación inicial en Argentina: Puntos de partida de una agenda de equidad para la primera infancia*. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.

Caro Sachetti, F. y Camisassa, J. (2022). *Las desigualdades de género en tiempos de pandemia, Proyección Económica*, (17), 129-149. Disponible en https://issuu.com/consejocaba/docs/proyeccion_marzo_2022

Caro Sachetti, F. Camisassa, J. y López Méndez, E. (2022). Un nuevo esquema de licencias para un cuidado igualitario. CIPPEC.

De Henau, J., Himmelweit, S., Lapniewska, Z., & Perrons, D. (2016). *Invertir en la economía de cuidados. Un análisis de género sobre los incentivos de empleo en siete países de la OCDE*. Bruselas: Women's Budget Group Report para la Confederación Sindical Internacional.

De Henau, J., Himmelweit, S., Lapniewska, Z., & Perrons, D. (2017). *Invertir en la economía de cuidados: Simulación de los efectos en el empleo por género en países del Sur Global*. Bruselas: Women's Budget Group para la Confederación Sindical Internacional y ONU Mujeres.

De León, G. (2017). Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social. Documento de Trabajo N° 158. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/publicacion/jovenes-que-cuidan-impactos-ensu-inclusion-social/>

Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F., & Karczmarczyk, M. (2018). *Transferencias del Estado a la niñez: herramientas para reducir la infantilización de la pobreza*. Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 174. Buenos Aires: CIPPEC.

Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F., Karczmarczyk, M., Bentivegna, B. y Capobianco S. (2019). *Empleo, crecimiento y equidad. Impacto económico de tres políticas que reducen las brechas de género*. Buenos Aires: CIPPEC.

Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F., Biondi, A. y Karczmarczyk, M. (2019). *El género del trabajo. Entre la casa, el sueldo y los derechos*. Buenos Aires: CIPPEC-OIT-ONU Mujeres-PNUD.

Díaz Langou, G., Florito, J. & Karczmarczyk, M. (agosto de 2020). *Ingreso universal para la infancia: más que la suma de las partes*. Buenos Aires: CIPPEC.

Díaz Langou, G., D'Alessandre, V., & Florito, J. (2019). *Hacia un Sistema Integral y Federal de Cuidado en Argentina: principios para repensar el pacto social de género*. Buenos Aires: CIPPEC.

Egert, F., Fukkink, R., & Eckhardt, A. (2018). *Impact of In-Service Professional Development Programs for Early Childhood Teachers on Quality Ratings and Child Outcomes: A Meta Analysis. Review of Educational Research*.

ELA y UNICEF. (2022). ¿Por qué Argentina necesita un sistema nacional integral de cuidados? Buenos Aires. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/informes/por-que-argentina-necesita-un-sistema-nacional-integral-de-cuidados>

Florito, J., Guevara, J. y Camisassa, J. (2020). *¿Quiénes crían, enseñan y cuidan en Argentina? Condiciones laborales y trayectos formativos de trabajadoras CEC en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/12/INF-PS-Quienes-cuidan-crian-y-ense%C3%B1an-Florito-Guevara-Camisassa-dicie....pdf>

Fondo de Población de la Naciones Unidas (UNFPA). (2022) *World Population Prospects 2022: Summary of Results*. Disponible en: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf

Guevara, J., Florito, J. y Camisassa, J. (2022). Multiple Fragmentations: A Subnational Analysis of the Early Childhood Education and Care Workforce in Argentina. *International Journal of Early Childhood*, (54), 473-489.

Ilkcaracan, I., Kim, K. y Kaya, T. (2015). *The Impact of Public Investment in Social Care Services on Employment, Gender Equality and Poverty: The Turkish Case*. Estambul y Nueva York: Istanbul Technical University Women's Studies Centre y Levy Economics Institute at Bard College.

Ilkcaracan, I. y K. Kim. (2019). *The Employment Generation Impact of Meeting SDG Targets in Early Childhood Care, Education, Health and Long-Term Care in 45 Countries*. Ginebra: OIT. Para Argentina: OIT (2022), ONU Mujeres Santa Fe y Chaco (2022 y 2023).

OIT. (2019). *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

ONU Mujeres & CEPAL. (2021). *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina. Elementos para su implementación*.

Sistema de Cuidados. (2019). *Indicadores de evaluación de calidad de centros de educación y cuidados para niñas y niños de 0 a 3 años*. Uruguay: Sistema de cuidados, MEC, INAU, CEIP, ANEP. Disponible en: <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/sites/sistema-cuidados/files/documentos/publicaciones/instrumento-de-evaluacion-de-calidad-de-centros-de-educacion-y-cuidados-de-0-a-3-anos.pdf>

Steinberg, C. y Giacometti, C. (2019). *La oferta del nivel inicial en Argentina*, en C. Steinberg y A. Cardini (dirs.), Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina, Buenos Aires, UNICEF-CIPPEC.

UNICEF. (2020). Análisis de la cobertura de ingresos monetarios a la niñez en la Argentina a través de los diferentes sistemas existentes. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/informes/analisis-de-la-cobertura-de-ingresos-monetarios-para-la-ninez-en-la-argentina>

UNICEF. (2021). Análisis de Situación de la Niñez y la Adolescencia en Argentina (SITAN). Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/informes/estado-de-la-situacion-de-la-ninez-y-la-adolescencia-en-argentina-2021>

UNICEF. (2022). Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes (MICS) 2019-2020. Informe temático: Protección de ingresos en Argentina con foco en niños, niñas y adolescentes vulnerables. Buenos Aires. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/documents/proteccion-de-ingresos-en-argentina-con-foco-en-ninios-ninias-y-adolescentes-vulnerables>

ACERCA DE LOS AUTORES Y LA AUTORA

Juan Camisassa

Coordinador del Programa de Protección Social

Magíster en Economía Aplicada y Licenciado en Historia (Universidad Torcuato Di Tella).
Profesor visitante del Departamento de Economía (UTDT).

Victoria Bruschini

Analista del Programa de Protección Social

Maestranda en Políticas Públicas por la Universidad Austral. Licenciada en Ciencia Política y
Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba.

Emanuel López Méndez

Analista del Programa de Protección Social

Licenciado en Administración Pública (UNGS) y Diplomado en Ciencias Sociales Computacionales y Humanidades Digitales (UNSAM). Maestrando en Economía Aplicada (UBA).

CIPPEC[®]

#40D
