



Potenciar el desarrollo argentino hacia los próximos 40 años de democracia



SISTEMA DE CUIDADOS PARA LA INFANCIA

Programa de Protección Social

AGOSTO 2023

Juan Camisassa

Victoria Bruschini

Emanuel López Méndez

CIPPEC 

#40D

 **AFD**
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT

RESUMEN

El cuidado infantil tiene un rol fundamental en las sociedades y su 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. En Argentina, son las familias y, en su interior, las mujeres quienes realizan la mayor parte de este trabajo 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 privados, entre otros), en los hogares con menores ingresos las alternativas se reducen a que las mujeres no se incorporen al mercado laboral, a delegar estas tareas no remuneradas en otros familiares (hermanas, tías, abuelas) y/o a acceder a servicios de cuidado de baja calidad. En un país donde más del 54% de los niños y niñas vive en situación de pobreza, este esquema reproduce intergeneracionalmente las desigualdades socioeconómicas y de género.

Por esta razón es fundamental invertir en políticas que reconozcan el valor del cuidado y busquen distribuirlo más equitativamente, no sólo entre géneros sino también entre las familias, el Estado, la comunidad y el mercado. Para abordar esos desafíos, desde CIPPEC proponemos avanzar en un sistema integral, articulado y federal de cuidados para la infancia que se implemente de manera gradual, considerando las restricciones presupuestarias que impone la coyuntura. Para eso, la propuesta se sostiene sobre tres ejes de acción: tiempo (licencias), dinero (transferencias) y servicios (espacios de crianza, enseñanza y cuidado).

Tiempo para cuidar. Argentina tiene una de las licencias por paternidad más cortas en Sudamérica: sólo dos días consecutivos. A eso se suma que sólo la mitad de los trabajadores/as puede acceder a este derecho: monotributistas, autónomos/as, independientes e informales están excluidos/as (ELA y UNICEF, 2022). También se excluyen a las familias que adoptan y a las que no cumplen con el esquema tradicional madre-padre. Al mismo tiempo, existen diferencias entre quienes acceden a este derecho a través del empleo privado y del público, aunque tienen algo en común: las licencias para madres y personas gestantes son mucho más extensas que las correspondientes a padres y personas no gestantes.

Teniendo en cuenta las restricciones fiscales imperantes, desde CIPPEC proponemos tres reformas graduales alternativas del sistema de licencias. El escenario máximo contempla incluir a todas las personas gestantes y no gestantes independientemente de su categoría ocupacional y conformación familiar, a adoptantes y a quienes recurren a técnicas de reproducción asistida, además de extender las licencias a 126 días para todos/as en 2031. En caso de no lograr el consenso político necesario, se propone un escenario de media, en el que se incluye a autónomos/as y monotributistas, adoptantes y a quienes recurren a técnicas de reproducción asistida, y extender a 100 días las licencias para gestantes y no gestantes en 2031, priorizando a las personas no gestantes. Por último, un escenario de mínima, el cual se diferencia del anterior al extender las licencias para personas gestantes a 126 días y la de padres/personas no gestantes a 30 días.

Dinero para cuidar. Argentina otorga diferentes transferencias a las familias con niños, niñas y adolescentes, buscando asegurar un mínimo de ingresos que las proteja. Es un sistema 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 mono-



tributistas sociales (Asignación Universal por Hijo y Prestación Alimentar) y la deducción del impuesto a las ganancias para quienes pagan ese tributo.

Pese a los avances logrados en términos de transferencias a la niñez, aún persisten desafíos considerables. Existe un déficit de cobertura (aproximadamente un 10% de niños/as y adolescentes que no recibe ningún tipo de transferencias), 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), falta 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) y falta de integralidad (la Prestación Alimentar no alcanza a adolescentes y tiene un mecanismo de actualización distinto al de la AUH y las asignaciones familiares contributivas).

Para ampliar la cobertura y alcanzar a niños/as que aún no reciben transferencias, se deben mejorar los sistemas de información y gestión. Además, es necesario rever las diferencias normativas entre el pilar contributivo y el no contributivo. Teniendo en cuenta esto, la propuesta de CIPPEC considera unificar gradualmente la Asignación Universal por Hijo y la Prestación Alimentar –cuyo monto deberá actualizarse en forma trimestral– hasta llegar en dos años al monto correspondiente a una canasta básica alimentaria por adolescente, alcanzando a la totalidad de niños, niñas y adolescentes de entre 0 y 18 años del pilar no contributivo.

Con el fin de reducir potenciales desincentivos a la formalización laboral, se disponen incrementos en todos los rangos de las asignaciones familiares contributivas, entre otras medidas. Por último, 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.

Servicios para cuidar. Los espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC) para la primera infancia (jardines de infantes, jardines maternales, salas cuna y centros de desarrollo infantil, entre otros) reciben a niños y niñas de entre 45 días y 5 años. Además de contribuir al desarrollo de las capacidades infantiles, estos espacios promueven la autonomía económica de las mujeres. Sin embargo, en todo el territorio nacional, apenas el 33% de los/as niños/as menores de 4 años acude a alguno de estos espacios y la asistencia varía dependiendo de la edad, el nivel socioeconómico y la provincia en la que residen. La propuesta de CIPPEC contempla ampliar la oferta de espacios CEC en el tramo de 0 a 3 años hacia 2035 y universalizar la sala de 4 hacia 2027, garantizando la calidad del cuidado, las condiciones de trabajo decente en los espacios y un marco de funcionamiento común.

Esta propuesta de un sistema integral, articulado y federal de cuidados para la infancia no debe descansar en la lógica sectorial de la organización administrativa pública que, por definición, permite intervenciones parciales. Abordar integralmente problemas sociales tan complejos como los mencionados requiere de una intersectorialidad de alta intensidad que permita atacar sus causas. Por ello, los avances en las tres áreas deben estar acompañados por instancias gubernamentales permanentes de coordinación intersectorial e interinstitucional, con mandato, división de tareas y asignación de recursos, que ejerzan la gobernanza del sistema.

Las políticas destinadas a niñas, niños y adolescentes son más eficientes y tienen mayores retornos que otras que, más adelante en el ciclo de vida, intentan reparar las consecuencias de los derechos vulnerados en la primera infancia. Avanzar en este camino no sólo permitirá saldar una de las principales deudas de estos 40 años de democracia, también representa una oportunidad para reactivar sectores clave, como la construcción y el empleo.

¿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 infancias¹ 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.

1 La consolidación de sistemas integrales de cuidados en la región forma parte del Compromiso de Buenos Aires, documento acordado en la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe realizada en 2022. Los sistemas de cuidados comprenden a todas las personas que necesitan de cuidados (principalmente: niños, niñas y adolescentes; personas de 60 años o más cuando lo requieren; y personas con discapacidad). Sin embargo, esta propuesta se centrará únicamente en las políticas de cuidados para niños, niñas y adolescentes.

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.

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.

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.

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.							

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 gestantes².

LINEAMIENTOS PARA UN PLAN DE IMPLEMENTACIÓN

Para efectivizar esta propuesta será necesario modificar el marco normativo. En el caso de los asalariados en relación de dependencia, deberán aumentarse los días de licencia establecidos en la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 y en la Ley 24.714 del Régimen de Asignaciones Familiares. Para monotributistas y autónomos/as, es necesaria la creación de licencias dentro de la ley 24.714. En caso de avanzar sobre el escenario de máxima, para el resto de las personas (informales, titulares de programas de inserción laboral, inactivas y desocupadas) será necesario crear una nueva legislación que permita a ANSES alcanzar con licencias por nacimiento y adopción a todas ellas, a través de un pilar no contributivo. Por último, se debe tener en cuenta que es necesario abordar leyes conexas para que no entren en contradicción

² 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).

con las nuevas licencias, por ejemplo, la Ley 24.241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y la Ley 23.660 de Obras Sociales.

En la Ley 20.744 se deben modificar algunas bases que permiten modificar las licencias. Por ejemplo, es necesaria adaptar la designación del Título VII “Trabajo de la Mujer” para que incluya a todas las personas. Además, se deben adaptar los días consignados en el Capítulo 2, Protección de la Maternidad y Capítulo 4, sobre el Estado de Excedencia, para que no entren en contradicción con los días otorgados por licencia. En el caso de que las propuestas incluyan días especiales de licencia –por ejemplo, fallecimiento de familiares, cuidado de familiares o por técnicas de reproducción asistida o violencia de género– estos se modifican en el artículo 158 y tienen la particularidad de que deben ser cubiertos por los empleadores y no por la seguridad social.

En la Ley 24.714 se debe modificar el artículo 6 para cambiar la figura de asignación por maternidad por la asignación parental para personas gestantes e incorporar la asignación para personas no gestantes. Además, se deben incorporar los artículos que detallen para cada asignación: monto, financiamiento, cantidad de días, el formato de goce de licencia (por ejemplo: días anteriores y posteriores al parto, simultaneidad de los días) y días adicionales por situaciones especiales –por ejemplo, nacimientos múltiples o prematuros–. También, el artículo 25 debe crear el subsistema contributivo que otorgue licencias a trabajadores monotributistas y autónomos y definir su financiamiento.

Con respecto a la Ley 24.241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones), es necesario que en el artículo 22 se incluyan los meses de licencia y excedencia en el cálculo previsional y, en la Ley 23.660, obligar a obras sociales a otorgar prestaciones durante las licencias para el personal gestante, para el personal no gestante y adoptante.

Por último, incluir a las personas que no se encuentran registradas (en la informalidad, inactivas, desocupadas) es la propuesta más desafiante en términos de arquitectura institucional e implementación, dado que requiere de una articulación con el sistema de transferencias a la niñez (AUH y AUE) y con programas de inclusión socio-laboral como el Potenciar Trabajo.

Si se opta por universalizar las licencias, un monto mayor en AUH-AUE podría funcionar como una licencia focalizada para el sector de informales, inactivos/as y desempleados/as de bajos recursos. Por su parte, en el Potenciar Trabajo se deberá generar el mecanismo para que la persona gestante o no gestante reciba el dinero de la licencia y no tenga la obligación de cumplir con las tareas durante esos días. Si bien existen acuerdos informales entre las unidades de gestión y las titulares (no tenemos información sobre lo que sucede en el caso de los padres), la licencia puede darles un mecanismo para evitar exigencias por parte de las unidades de gestión y unificar la cantidad de días para cuidar que reciben los gestantes y no gestantes titulares del Potenciar Trabajo.

A modo de cierre, es preciso aclarar que tanto para personas independientes formales (monotributistas y autónomos) como para inactivas y desocupadas, la “licencia” consiste en una transferencia monetaria que busca facilitar la resolución de las necesidades de cuidado. Es decir, no existe forma de asegurar que la persona efectivamente no va a trabajar durante el período que recibe una transferencia en concepto de licencia.

Dinero para cuidar

Diagnóstico

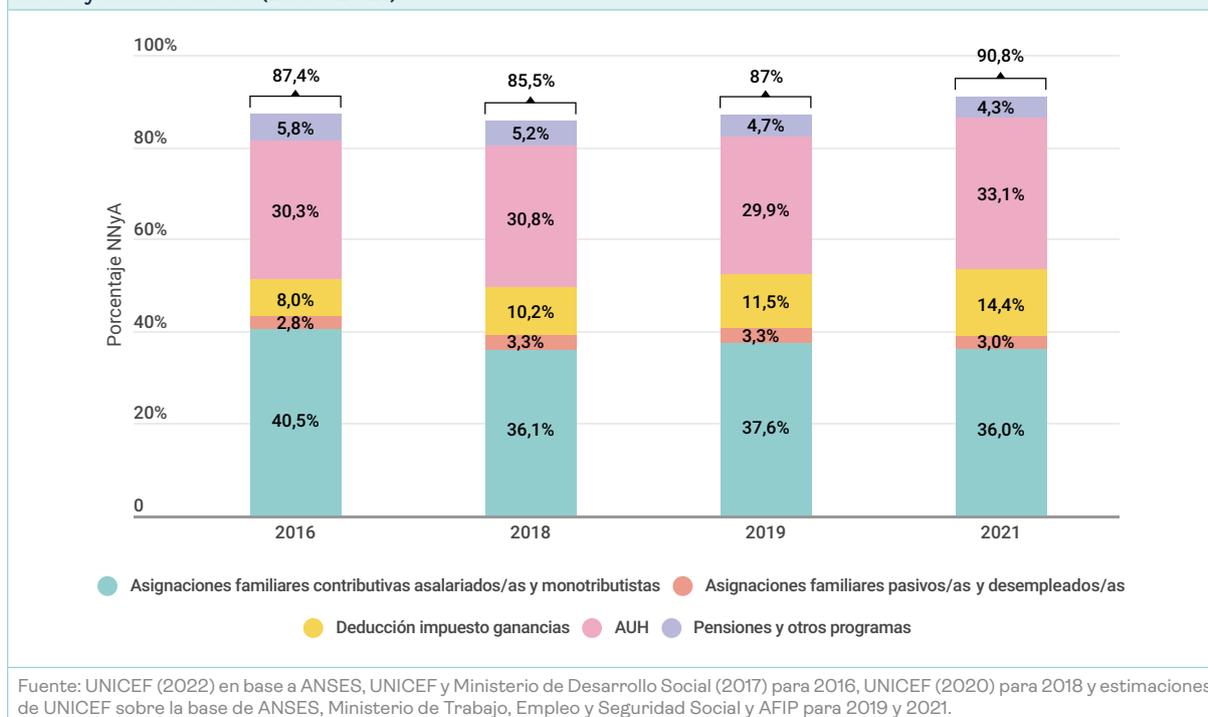
El sistema de transferencias a hogares con niños/as y adolescentes está conformado por tres componentes que dependen de la situación laboral de las personas adultas a cargo: la vía contributiva para trabajadores/as formales (Asignaciones Familiares), la vía no contributiva para desocupados/as, informales, 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 Asignaciones 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.

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



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).

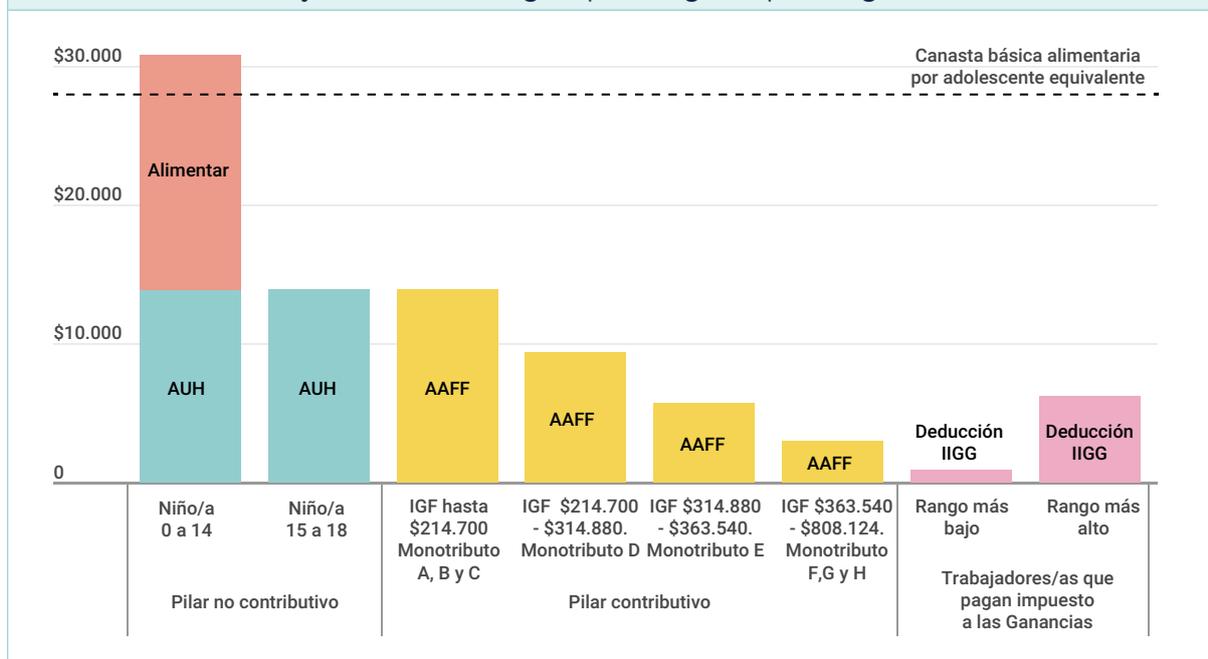
En segunda instancia, se revela un problema de equidad: quienes reciben AUH deben cumplir con una serie de condicionalidades en materia de salud y educación que no son solicitadas en ninguno de los otros dos pilares. A quienes reciben AUH se les retiene el 20% del cobro, que sólo es otorgado al presentar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

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.

GRÁFICO 2.

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



Fuente: elaboración propia en base a ANSES y AFIP, 2023.

Notas: 1. "IGF" refiere a Ingreso del Grupo Familiar. "IIGG" refiere a Impuesto a las Ganancias.

2. Valores monetarios a agosto de 2023. Los montos refieren al valor general de las prestaciones. Existen zonas geográficas desfavorables que otorgan transferencias mayores para la AUH, las AAFF y la deducción del impuesto a las Ganancias.

3. La canasta básica alimentaria corresponde al mes de junio de 2023 y se calculó en base al promedio de las unidades de adulto equivalente de adolescentes de 10 a 17 años (0,84). Su monto corresponde a \$28.334.

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 equivalente³, de modo de alcanzar a la totalidad de niños, niñas y adolescentes de entre 0 y 18 años del pilar no contributivo⁴.
- Mantener una actualización trimestral de las asignaciones de los pilares contributivo y no contributivo e ir incrementando progresivamente y por encima de la inflación el valor de la AUH, mientras se reduce paulatinamente el monto de la Prestación Alimentar. Una vez alcanzado el monto correspondiente a una canasta básica por adolescente equivalente en la AUH y en el primer tramo de las AAFP, 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 AAFP y el valor de la AUH. Así, en dos años, el primer rango de AAFP 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.

LINEAMIENTOS PARA UN PLAN DE IMPLEMENTACIÓN

Las reformas ligadas a las condicionalidades y a los requisitos para inmigrantes pueden ser ejecutadas vía decretos. A modo de ejemplo, las modificaciones en ambos aspectos en el año 2020 (eliminación de las suspensiones por incumplimiento de condicionalidades y reducción de 3 a 2 años de antigüedad para personas migrantes) se realizaron a través del decreto de necesidad y urgencia 840 del Poder Ejecutivo Nacional.

En lo que hace al reordenamiento del sistema, avanzar desde una perspectiva integral y fiscalmente responsable es un desafío significativo en términos de factibilidad política y operativa.

³ 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).

⁴ 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.

La aparición de la Tarjeta Alimentar (actual Prestación Alimentar) fue muy importante para incrementar los recursos de los hogares más vulnerables, pero generó algunas distorsiones entre el pilar contributivo y el no contributivo que son muy difíciles de reparar (distintos montos y criterios de actualización, diferentes cortes etarios).

El primer paso es modificar el criterio de actualización de ambos pilares. Al presente, la Prestación Alimentar tiene incrementos discrecionales, mientras que la AUH y las AAFP se actualizan siguiendo la fórmula de movilidad previsional, que pondera la variación trimestral en la recaudación y en los salarios del RIPTTE para calcular las actualizaciones. Para garantizar la suficiencia de los montos en un contexto de alta inflación, es necesario avanzar hacia actualizaciones que se rijan por la variación en el valor de la canasta básica alimentaria. Esto implicará crear una nueva fórmula para asignaciones familiares, desdoblándola de la existente para el sistema de jubilaciones y pensiones.

En paralelo, es preciso crear dos nuevos tramos en el pilar contributivo. La AUH y el primer tramo de las AAFP tienen, por normativa, el mismo monto. Dentro del universo niños/as alcanzado por las asignaciones familiares, se estima que el 63% se encuentra en el primer tramo⁵. Para garantizar la viabilidad fiscal de la propuesta con un criterio progresivo, es necesario crear dos nuevos rangos que distribuyan más uniformemente a la cantidad de niños/as alcanzados/as por el pilar contributivo. Los significativos aumentos reales en AUH/primer tramo serían muy difíciles de costear de no modificarse la estructura de las asignaciones familiares.

Una vez realizadas estas dos modificaciones, es preciso avanzar en una unificación gradual de las prestaciones del pilar no contributivo (PA y AUH), unificando los criterios de alcance y actualización bajo los de la AUH. La gradualidad es importante por dos motivos: garantizar la viabilidad fiscal de la reforma y evitar cambios repentinos y sustanciales en los ingresos de las familias más vulnerables, sobre todo en el contexto actual de alta volatilidad.

El monto final al que debe llegarse en un plazo de dos años es el de una canasta básica por adolescente equivalente (\$28.334 a junio de 2023). Más allá de las actualizaciones trimestrales siguiendo la variación de la canasta básica alimentaria, deberán hacerse aumentos reales en el valor de la AUH y reducciones reales en la Prestación Alimentar durante ocho trimestres hasta llegar al monto objetivo. Comparando el escenario final con la situación actual, las familias con un/a niño/a cargo del pilar no contributivo estarían recibiendo \$2530 menos, mientras que las familias con dos recibirán por niño/a \$1470 más (\$3137 y \$5970 en el caso de las familias con tres y cuatro niños/as, respectivamente) (**Tabla 4**).

TABLA 4.
Monto por niño/a menor de 14 años en el pilar no contributivo por cantidad de niños/as cargo

Niños/as en el hogar	Monto actual por niño/a (AUH + PA)	Escenario objetivo (AUH)	Diferencia
1 niño/a	\$30.864	\$28.334	-\$ 2.530
2 niños/as	\$26.864	\$28.334	\$1.470
3 niños/as	\$25.197	\$28.334	\$3.137
4 niños/as	\$22.364	\$28.334	\$5.970

5 El 19% se encuentra en el segundo tramo, el 6% en el tercero y el 12% restante en el cuarto.

Finalmente, para no perder la inspiración original de la Prestación Alimentar, es preciso recuperar el objetivo de incentivar una alimentación adecuada en niños y niñas, incluyendo también a adolescentes. Actualmente existen reintegros del 15% a las compras de alimentos con la tarjeta débito AUH, los cuales pueden incrementarse a 25% en el caso de verduras, frutas, legumbres, cereales integrales y lácteos.

A nivel político, hay dos puntos que pueden generar significativas controversias pese a no tener un costo fiscal asociado: la eliminación de las condicionalidades y los cambios en los requisitos a inmigrantes. En lo que atañe a las condicionalidades, organizaciones y expertos/as que trabajan temas de infancia vienen bregando por su eliminación desde hace varios años, esgrimiendo los argumentos expuestos anteriormente. Sin embargo, el eco a nivel político es nulo y tiene sentido que así sea: las condicionalidades tienen un alto grado de aceptación a nivel social, incluso entre los titulares. Respecto a las personas inmigrantes, son proporcionalmente pocas las que están fuera de la cobertura por no cumplir con los años de antigüedad, por lo que –desde un punto de vista político– el beneficio de la reforma no parecería superar al costo a pagar por ella.

Exceptuando la universalización, la propuesta no parece tener grandes trabas en su dimensión operativa. Sin embargo, políticamente puede encontrar cuestionamientos ligados a su carácter expansivo en términos fiscales (dada la situación actual del sistema, es casi imposible encarar una reforma que lo reordene integralmente y sea fiscalmente ahorrativa). En ese escenario, es prioritario enfatizar en la gradualidad y en la progresividad de la reforma, además de acudir a los argumentos esbozados en todo el documento sobre los mayores retornos del gasto/inversión en infancia⁶.

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

6 En lo que atañe al escenario presente en la nota al pie número 4 del presente documento, reducir el ingreso por hijo/a puede tener una fuerte resistencia por parte de las familias beneficiarias de la AUH y de cualquier oposición al gobierno de turno. Una modificación de la Prestación Alimentar a una política que no implique una transferencia puede servir como compensación, pero puede no ser suficiente.

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 (PNPI) –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 como Centros de Desarrollo Infantil (CDI), Espacios de Primera Infancia (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 descrita 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 5**, 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.

TABLA 5.
Cobertura actual y proyectada de espacios CEC en el tramo de 0 a 3 años

	2023. Datos MICS (2019-2020)	2027	2031	2035
0 años	10.496	36.878	58.285	72.251
1 año	43.661	72.805	143.833	178.298
2 años	114.074	182.192	215.962	285.556
3 años	339.435	420.059	484.089	582.937
0 a 3 años	507.666	711.934	902.169	1.119.041

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, 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 responden 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.

LINEAMIENTOS PARA UN PLAN DE IMPLEMENTACIÓN

A pesar de que a nivel nacional las últimas tres administraciones de gobierno han reconocido la necesidad de abordar integralmente a los espacios CEC, existen limitaciones político-institucionales considerables que imposibilitaron avanzar en una política integral.

Tras varios intentos infructuosos, un punto sobre el que hay consenso es que para progresar en este camino hay que evitar caer en sesgos fundacionales. Ya existe una amplia y diversa oferta de estos espacios que está haciendo frente a la demanda de servicios de educación y cuidados, así como normativa y estrategias que la guían. De allí la importancia de conocerla, comprenderla y reordenarla, de manera intersectorial y multinivel.

Para avanzar en ese camino, existen complejidades de diversa naturaleza. En primer lugar, la tradicional sectorialización de la oferta CEC y la “falsa antinomia entre educación y cuidado” (UNICEF, 2021b). El nivel inicial cuenta con una estructuración fuerte y de larga data, tanto en términos de contenidos, actividades y horas (duración de la jornada) como de formación, supervisión y condiciones laborales. En contraposición, los espacios bajo la égida de Desarrollo Social surgieron para cubrir la demanda insatisfecha y, pese a la presencia cada vez más grande de los gobiernos municipales, provinciales y nacional, su crecimiento es inorgánico. EPIs, CDIs, jardines comunitarios y salas cuna (entre otros formatos institucionales) cuentan con trabajadores/as de diferentes perfiles formativos y prestan un servicio heterogéneo entre sí, integrando de diverso modo prestaciones como la recreación, la educación, el cuidado, el acompañamiento a las familias y la alimentación.

Otra complejidad trascendental radica en que estos espacios por fuera del área educativa reciben un financiamiento múltiple. Para infraestructura y gastos de funcionamiento, hay fondos del PNPI de la SENNAF y del Programa de Infraestructura para CDI del Ministerio de Obras Públicas. A su vez, los recursos humanos reciben financiamiento del nivel provincial, de los municipios y de programas nacionales como el Potenciar Trabajo; en lo que hace a capacitaciones y material didáctico, estos llegan a través de la SENNAF y del Ministerio de Educación. Esta multiplicidad de financiamientos es central para el sostenimiento de la oferta, pero el desafío se encuentra en establecer criterios claros para definir a qué recursos accede cada espacio y cómo.

Avanzar sobre este escenario requiere, en primer lugar, de una fuerte voluntad política. Es preciso diseñar una arquitectura institucional a nivel nacional que convoque a todos los actores involucrados en la prestación de servicios de educación y cuidado con el objetivo de definir lineamientos y directivas a nivel nacional, que contemplen ciertos estándares mínimos y que, luego, con liderazgo y voluntad política puedan ser territorializados en las provincias y en los municipios. Para ello, el primer paso es definir qué organismo del Estado nacional debe asumir la rectoría de este entramado interinstitucional.

Aquí existen dos opciones, con sus ventajas y desventajas: la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. La primera tiene como fortaleza su jerarquía y poder político propio, que puede darle mayor facilidad para agrupar en la misma mesa a todos los actores y consensuar con ellos los lineamientos. Sin embargo, al no ser un área que maneje presupuesto específico para el universo CEC puede terminar siendo manejada por las áreas de mayor envergadura, como salud y educación. En lo que hace a la SENNAF, si bien es una secretaría, posee el manejo del Plan Nacional de Primera Infancia, la principal fuente de financiamiento de los espacios CEC que no pertenecen al área educativa.

Luego de conformada esta arquitectura y definido su liderazgo, es preciso construir el marco jurídico que dé origen a la política integral. Allí será esencial definir los objetivos, la población destinataria, los componentes de la política y la institucionalidad. Dentro de esta última, deben estar claras las funciones y competencias de cada área, además de los mecanismos de control, monitoreo y evaluación de la política. Una vez sancionada la normativa, es preciso diseñar el plan de acción inicial en base a las metas fijadas e identificar los requerimientos presupuestales para su ejecución.

Independientemente de cuál sea el organismo bajo el cual se estructure el diseño de los lineamientos, la clave será articular entre los diferentes actores, ministerios y niveles de gobierno. Recuperando las prácticas e iniciativas provinciales y municipales, la descentralización y federalización de las políticas es esencial para poder cumplir con los lineamientos que se tracen en el nivel nacional. Este punto es particularmente relevante cuando se analiza lo que viene sucediendo con el financiamiento: desde 2016 en adelante todos los presupuestos anuales del Gobierno Nacional establecieron incrementos significativos en las partidas destinadas al fortalecimiento de la oferta de servicios de cuidado para la primera infancia. No obstante, estas asignaciones no lograron ser implementadas en los sucesivos ejercicios fiscales, ya que sufrieron recortes de gran magnitud a lo largo del año y volvieron a reforzarse los créditos en los presupuestos subsiguientes.

Para poder capitalizar mejor los recursos existentes, las múltiples ramas de financiamiento requieren de un ordenamiento y sistematización que las distribuya de forma más eficiente. El requisito principal para lograr esto es definir con mayor precisión la población destinataria y el paquete prestacional de cada espacio CEC. Durante la última década, requisitos de programas nacionales y provinciales mejoraron la estandarización de estos procesos en las instituciones bajo la égida de la SENNAF, pero aún falta mucho camino por recorrer.

En lo que atañe a las trabajadoras, se evidenciaron consensos entre los distintos actores sobre la necesidad de fortalecer los procesos de formación (inicial y continua) de quienes se desempeñan por fuera del nivel inicial y la urgencia de hacer foco en sus condiciones laborales. Si bien las políticas para el sostenimiento, la mejora y la construcción de nuevos espacios están muy presentes en las ofertas programáticas nacional y provinciales, los avances en la parte formativa y en las condiciones laborales de las trabajadoras han sido menos claros.

En este aspecto, será importante reunir esfuerzos en jerarquizar a nivel profesional las trayectorias formativas y laborales de las educadoras/cuidadoras. Existe la necesidad de generar carreras nuevas que formen a las trabajadoras de educación y cuidado, y que los gobiernos provinciales certifiquen las competencias adquiridas, en el marco de una redefinición de las condiciones de trabajo que deben regir al universo CEC.

En síntesis, la recuperación de las experiencias locales y provinciales es muy relevante para el armado de una política integral a nivel nacional. El armado de mesas locales que coordinan y articulan las políticas públicas provinciales y municipales para el universo CEC ha sido un gran primer paso. Algunas provincias, además, han avanzado en estrategias integrales que deconstruyen la falsa antinomia entre educación y cuidado y tienen potencial de ser replicadas en otros estados subnacionales. A modo de ejemplo, existen casos donde Educación financia cargos docentes para los Centros de Desarrollo Infantil, docentes y educadoras trabajan como parejas pedagógicas y/o se realiza una supervisión conjunta entre los diferentes ministerios (UNICEF, 2021b; Florito, Guevara y Camisassa, 2020).

BIBLIOGRAFÍA

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

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., 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.

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, Caro Sachetti y Karczmarczyk, 2018)

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.

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 M. Scasso (2019), “El acceso a la educación inicial en Argentina”, en C. Steinberg y A. Cardini (dirs.), *Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina*, Buenos Aires, UNICEF-CIPPEC.

UNICEF. (2021a). 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. (2021b). Estrategias Provinciales de Primera Infancia. Guía de fundamentos y metodología. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/12936/file/Estrategias%20Provinciales%20de%20Primera%20Infancia.pdf>

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-ninos-ninias-y-adolescentes-vulnerables>

Vinocur, P., & Mercer, R. (2020). La primera infancia, una prioridad. Informe sobre el Sistema de Información y Monitoreo (SIM) de Centros de Desarrollo Infantil (CDI) en la Argentina. Buenos Aires: FLACSO-UNICEF.

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

 **AFD**
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT
