



FLACSO
ARGENTINA

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES
-SEDE ACADEMICA ARGENTINA-**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS
SOCIALES**

TITULO DE LA TESIS:

ORGANIZACIÓN SOCIAL DEL CUIDADO INFANTIL
EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES:
EL ROL DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS.
2005-2008

AUTORA:
ELEONOR FAUR

DIRECTORA:
ROSALÍA CORTÉS

BUENOS AIRES, 31 DE MARZO DE 2009

Resumen

Esta tesis explora el modo en que instituciones públicas y privadas de la Ciudad de Buenos Aires ofrecen servicios para el cuidado de niños/as menores de 6 años, así como las estrategias que desarrollan las mujeres de sectores populares en la organización del cuidado infantil. En este sentido, ubica la mirada en el período 2005-2008, y relaciona el examen de la oferta de servicios con el análisis de su demanda real y potencial.

La pregunta principal que orientó la investigación fue de qué forma las desigualdades sociales filtran la organización social e institucional del cuidado infantil en la CABA.

La estrategia metodológica es el resultado de una triangulación de métodos, que combinó un análisis del diseño de políticas mediante el examen de normativas vinculadas al cuidado infantil; el estudio de su cobertura a través del análisis de datos secundarios, y la exploración de estrategias de cuidado infantil mediante entrevistas en profundidad a usuarias reales y potenciales de servicios públicos y privados.

La investigación dio cuenta de que, desde el lado de la oferta, la CABA cuenta con una amplia provisión de servicios para niños menores de seis años. Sin embargo, dicha provisión dista de ser universal: la oferta estatal y privada se encuentra diversificada según su localización geográfica; edad de los niños, y situación socioeconómica del hogar.

Por su parte, desde el lado de la demanda, las mujeres de sectores populares desarrollan diferentes estrategias de cuidado infantil. Las mismas varían según tres dimensiones centrales: los niveles de ingreso del hogar; la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y la edad de los hijos. Cuanto menor es la posibilidad de contratar servicios o de acceder a los que ofrece el sector público, es mayor la responsabilidad de cuidado que recae en los hogares, en especial, en las mujeres. Finalmente, el cuidado infantil es percibido por sus usuarias no como un derecho universal sino como un servicio cuyo acceso se encuentra estratificado, o bien, privatizado.

Summary

My thesis explores how the public and private institutions of the City of Buenos Aires offer services for the care of children under 6, as well as which strategies women of popular sectors utilize to provide for their children's care. To this end, the 2005-2008 period is examined, relating the supply of services to the analysis of their actual and potential demand.

The main question guiding this research is: How do social inequalities permeate the CABA's social and institutional organization of child care?

My methodological strategy resulted from a triangulation of methods combining the analysis of policy design through the examination of child care laws and regulations; the study of its coverage through the analysis of secondary data, and the exploration of child care strategies through in-depth interviews with actual and potential users of public and private services.

This research demonstrated that, from the supply point of view, the CABA boasts an ample provision of services for children under the age of six. However, provision is far from universal: state and private supply is diversified according to geographical location, child age and socioeconomic situation of the home.

From the demand point of view, women of popular sectors utilize different strategies of child care. These vary according to three central dimensions: household income, the participation of women in the labor market, and children's age. The lower the possibility the household has of hiring services or gaining access to services offered by the public sector, the greater the responsibility for care it shoulders, particularly the women of the home. Finally, child care is perceived by its users –both actual and potential– not as a universal right but as a service whose access is stratified, or rather privatized.

Tabla de Contenidos

RESUMEN.....	II
SUMMARY	III
TABLA DE CONTENIDOS	IV
ÍNDICE DE CUADROS.....	VII
ÍNDICE DE GRÁFICOS	IX
AGRADECIMIENTOS.....	1
INTRODUCCIÓN	4
ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	8
ESTRUCTURA DE LA TESIS	13
CAPÍTULO 1: EL CUIDADO COMO CATEGORÍA DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES	17
INTRODUCCIÓN.....	17
POLÍTICAS SOCIALES Y REGÍMENES DE BIENESTAR	20
<i>¿De qué hablamos cuando hablamos de políticas sociales?</i>	20
<i>Los “pilares del bienestar”</i>	22
CRÍTICAS FEMINISTAS AL APORTE DE GOSTA ESPING-ANDERSEN	25
<i>Discusiones conceptuales</i>	26
<i>Las familias y relaciones de género en la configuración de los regímenes de bienestar</i>	30
EL CUIDADO COMO CATEGORÍA PARA EL ANÁLISIS DE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR ...	35
<i>Los orígenes del concepto de cuidado</i>	37
<i>¿Trabajo reproductivo o de cuidado?</i>	40
<i>La organización social del cuidado: instituciones que participan en el cuidado infantil</i>	44
<i>Políticas de impacto directo e indirecto en el cuidado infantil</i>	46
RECAPITULANDO: PRINCIPALES HERRAMIENTAS ANALÍTICAS DE LA TESIS	48
CAPÍTULO 2: CONTEXTO Y TRAYECTORIAS DEMOGRÁFICAS, POLÍTICAS Y SOCIOECONÓMICAS DE LA ARGENTINA, 1976-2006 ...	50
INTRODUCCIÓN.....	50
ESTRUCTURA POBLACIONAL ARGENTINA	50
<i>Rasgos sociodemográficos</i>	50
<i>Comportamientos reproductivos y desigualdades sociales</i>	54
<i>Estructura y dinámica de los hogares y familias en la Argentina</i>	56
PRINCIPALES RASGOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS	67
<i>Efectos de las políticas en términos de pobreza y desigualdad social</i>	74
COMPORTAMIENTO DE LOS HOGARES Y DE SUS MIEMBROS FRENTE AL NUEVO ESCENARIO SOCIOECONÓMICO	79
<i>Transformaciones de género en el mercado de trabajo</i>	79
<i>¿Declinación del modelo familiar de provisión masculina?</i>	86
CONSIDERACIONES FINALES	89

CAPÍTULO 3: ¿CORPORATIVO O FRAGMENTADO? EL CUIDADO INFANTIL COMO DERECHO DE LAS TRABAJADORAS 92

EL CUIDADO INFANTIL EN LAS REGULACIONES LABORALES92
Heterogeneidad en las regulaciones, fragmentación en el acceso 94
Licencias por maternidad y paternidad96
Servicios de cuidado infantil como parte de los derechos laborales102
RECAPITULANDO: EL CUIDADO INFANTIL EN EL ÁMBITO LABORAL. ¿UN DERECHO?109

CAPÍTULO 4: POLÍTICAS FOCALIZADAS EN LOS HOGARES POBRES: LA FAMILIARIZACIÓN DEL CUIDADO INFANTIL 113

INTRODUCCIÓN.....113
NUEVOS PROGRAMAS SOCIALES. ¿CONSOLIDACIÓN DE UN ENFOQUE ALTERNATIVO?...114
PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS – PJJHD.....116
Características generales.....116
Feminización de la cobertura: ¿Ampliación de derechos de las mujeres?.....117
Impacto sobre el bienestar de los hogares.....119
PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL121
Características generales.....122
Cobertura del programa124
Impacto en los hogares y las mujeres125
PROGRAMA DE NUTRICIÓN Y ALIMENTACIÓN NACIONAL127
Características generales.....127
Cobertura del programa130
Impacto en los hogares y las mujeres131
TENDENCIAS EN EL PRESUPUESTO DE LOS TRES PROGRAMAS ANALIZADOS133
RECAPITULANDO: LA FAMILIARIZACIÓN DEL CUIDADO INFANTIL A TRAVÉS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL136

CAPÍTULO 5: LOS JARDINES MATERNALES Y DE INFANTES EN ARGENTINA. ¿HACIA LA UNIVERSALIZACIÓN DEL CUIDADO INFANTIL? 140

INTRODUCCIÓN.....140
ANTECEDENTES Y DISEÑO ACTUAL DEL NIVEL INICIAL EN ARGENTINA.....142
La conformación del nivel inicial.....142
REFORMAS Y CONFIGURACIÓN ACTUAL DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN INICIAL144
ORGANIZACIÓN DEL NIVEL DE EDUCACIÓN INICIAL.....149
COBERTURA DEL NIVEL DE EDUCACIÓN INICIAL EN ARGENTINA.....150
Jardines de infantes: cobertura entre 3 y 5 años150
Jardines maternos: cobertura entre 45 días y 2 años159
LA DECOMODIFICACIÓN DEL NIVEL INICIAL162
EL NIVEL INICIAL Y LA DESFAMILIARIZACIÓN DEL CUIDADO INFANTIL.....167
El tiempo de cuidado del nivel inicial.....168
Servicios de alimentación en el ámbito de los jardines172
SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL “ALTERNATIVOS”: INTERRELACIONES ENTRE ESTADO Y COMUNIDAD174
RECAPITULANDO: LOS SERVICIOS EDUCATIVOS Y LA FRAGMENTACIÓN DEL CUIDADO INFANTIL EN LA ARGENTINA178

CAPÍTULO 6: LA ORGANIZACIÓN SOCIAL DEL CUIDADO INFANTIL. PROVISIÓN DE SERVICIOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES 182

INTRODUCCIÓN.....182
Panorama socio-económico de la Ciudad de Buenos Aires.....183
EL ESTADO Y EL MERCADO EN LA OFERTA DE JARDINES DE INFANTES186
Regulación y diseño de la oferta.....186

<i>Cobertura del nivel inicial</i>	187
<i>Desfamiliarización del cuidado mediante los servicios educativos</i>	191
DEMANDA INSATISFECHA: DÉFICIT EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE EDUCACIÓN	
INICIAL	197
<i>La extensión del problema</i>	197
<i>La exigencia de vacantes en fuero judicial</i>	199
<i>El acceso a servicios educativos según condición socioeconómica</i>	202
LO PÚBLICO Y LO COMUNITARIO: ESPACIOS ALTERNATIVOS DE CUIDADO INFANTIL.....	203
REPRESENTACIONES PRESENTES EN LA OFERTA DE SERVICIOS	208
RECAPITULANDO: UN MAPA FRAGMENTADO EN TORNO A LA OFERTA DE CUIDADO	
INFANTIL	212
CAPÍTULO 7: ENTRE EL CUIDADO FAMILIAR Y LA UTILIZACIÓN DE	
SERVICIOS PÚBLICOS. PERSPECTIVAS DE MUJERES DE SECTORES	
POPULARES	215
INTRODUCCIÓN.....	215
USO DEL TIEMPO Y DEDICACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES AL CUIDADO DE NIÑOS	217
<i>Tiempo de dedicación al cuidado en hogares con niños</i>	219
LA ORGANIZACIÓN SOCIAL DEL CUIDADO INFANTIL: PERSPECTIVAS DE MUJERES DE	
SECTORES POPULARES URBANOS	224
<i>Estrategias y perspectivas de las mujeres que no trabajan</i>	226
<i>La conciliación entre las responsabilidades laborales y de cuidado: voces de las</i>	
<i>mujeres trabajadoras</i>	234
LA DESFAMILIARIZACIÓN DEL CUIDADO INFANTIL: PERSPECTIVAS DE LA DEMANDA DE	
SERVICIOS.....	250
<i>La difícil tarea de conseguir cupo en jardines de infantes</i>	250
<i>Visiones desde la demanda: El acceso a CEDIS y jardines comunitarios</i>	254
<i>El círculo vicioso: sin trabajo no hay vacante y viceversa</i>	256
¿QUIÉN CUIDA A LOS NIÑOS QUE NO ACCEDEN A SERVICIOS?	257
<i>El rol del servicio doméstico</i>	259
RECAPITULANDO: DESIGUALDADES SOCIALES Y ORGANIZACIÓN DEL CUIDADO INFANTIL	
EN HOGARES DE BUENOS AIRES	260
CONCLUSIONES.....	265
LA ORGANIZACIÓN SOCIAL DEL CUIDADO INFANTIL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	272
BIBLIOGRAFÍA.....	281
SITIOS DE INTERNET CONSULTADOS	291

Índice de Cuadros

Cuadro 1: Población total por grupos de edad y sexo. Total del país y Ciudad de Buenos Aires. Año 2001, en porcentajes.....	52
Cuadro 2: Población total y menor de 5 años. Total del país, año 2001.	53
Cuadro 3: Distribución porcentual de las uniones, por tipo.	59
Cuadro 4: Tamaño promedio de los hogares según nivel de ingreso. Área Metropolitana de Buenos Aires, 1980-2006.....	61
Cuadro 5: Tipos de hogares. Total país, 1991 – 2001.	62
Cuadro 6: Hogares por tipo de hogar y nivel de ingreso per cápita familiar. Total país, II Semestre 2006.	66
Cuadro 7: Personas por tipo de hogar y nivel de ingreso per cápita familiar. Total país, II Semestre 2006.	66
Cuadro 8: Crecimiento anual del PBI, 2000-2006	74
Cuadro 9: Evolución de la pobreza en el Gran Buenos Aires. 1980, 1990	76
Cuadro 10: Trabajadores/as de medio tiempo y asalariados/as sin protección, según sexo y grupo social, AMBA, 1974 y 1987.....	81
Cuadro 11: Tasas específicas de actividad (15 a 65 años). Promedios anuales, 1990-2002. Total aglomerados urbanos relevados por la EPH82	
Cuadro 12: Evolución de las tasas de actividad femenina según quintil de ingreso familiar per cápita (mayores de 14 años). Total de aglomerados urbanos.....	83
Cuadro 13: Evolución de la tasa de actividad según relación de parentesco y número de menores (de 0 a 6 años) en el hogar. Zona Urbana. 1994 y 2004. En porcentajes, sobre la población femenina de 15 y más años.	87
Cuadro 14: Porcentaje de hogares según número de proveedores por condición de actividad y de ocupación, 1980-2000.....	87
Cuadro 15: Porcentajes de hogares de dos proveedores según nivel económico y social. AMBA. 1980-2000.....	88
Cuadro 16: Licencias por maternidad y paternidad por sectores seleccionados, 2007.....	98
Cuadro 17: Normas sobre guarderías infantiles en Convenios Colectivos de Trabajo. Argentina, 1999.....	105
Cuadro 18: Evolución del Presupuesto del PJJHD, Plan Familias y Alimentario. Total y como % del PBI y del Gasto Público Social. En millones de pesos corrientes.	135
Cuadro 19: Matrícula del nivel inicial de educación común por jurisdicción y porcentaje por ciclo. Año 2006.	152
Cuadro 20: Proporción de la matrícula del nivel inicial de educación común por jurisdicción, 2006.	156
Cuadro 21: Alumnos estimados según tipo de gestión y porcentaje de matrícula atendida por el sector estatal. Nivel inicial. Educación común. Por jurisdicción y Total país, 2006.	164
Cuadro 22: Matrícula de jardines maternas de educación común por provincias, según sector de gestión. Año 2006.....	166

Cuadro 23: Porcentaje de alumnos de Educación Común de Nivel Inicial y Jardín Maternal por tipo de jornada y sector de gestión según jurisdicción, año 2006.	170
Cuadro 24: Porcentaje de matrícula de Nivel Inicial y Jardín Maternal en jornada completa según sector de gestión. 2006.....	172
Cuadro 25: Distribución porcentual de los hogares por condición de pobreza según zona. Ciudad de Buenos Aires, 2005	184
Cuadro 26: Distribución de alumnos matriculados en el sector público y privado según localización de los jardines en zona norte o sur de la Ciudad de Buenos Aires. En porcentaje, 2006.	189
Cuadro 27: Alumnos matriculados según edad de la sala. Gestión pública y privada. Ciudad de Buenos Aires, 2006	190
Cuadro 28: Unidades educativas de nivel inicial común de gestión privada según grado de subvención estatal recibida. Ciudad de Buenos Aires, 2006.....	191
Cuadro 29: Matrícula Nivel Inicial Común por edad de la sala, según sector de gestión y distritos de zona norte o sur de la Ciudad de Buenos Aires. Jornada Simple. Año 2006. En porcentaje y total.....	193
Cuadro 30: Matrícula Nivel Inicial Común por edad de la sala según sector de gestión y distritos de zona norte o sur de la Ciudad de Buenos Aires. Jornada Completa. Año 2006. En porcentaje y total.....	194
Cuadro 31: Cantidad de raciones diarias para niños/as de educación inicial común de gestión estatal. 2008.....	196
Cuadro 32: Evolución de la demanda insatisfecha (excedentes) del Nivel inicial común. Ciudad de Buenos Aires. 2002-2006	198
Cuadro 33: Niños de hasta 5 años de edad según condición de asistencia educativa por Quintil de IPCF. Ciudad de Buenos Aires. Año 2005. .	203
Cuadro 34: Cobertura de Centros de Desarrollo Infantil, según edad de la sala, Buenos Aires, 2008.	206
Cuadro 35: Tiempo promedio dedicado a grandes grupos de actividades, según sexo. Ciudad de Buenos Aires, 2005.	218
Cuadro 36: Tiempo medio por participante y tasa de participación en cuidado de personas, por sexo y presencia de niños en el hogar, CABA, 2005.....	220
Cuadro 37: Tiempo promedio de madres y padres dedicado al cuidado de niños en hogares con presencia de niños de menos de 5 años, según acceso a jardín de infantes.....	221
Cuadro 38: Tasa de participación y tiempo total destinado al cuidado no remunerado de niños del propio hogar, por sexo y condición de pobreza del hogar	223
Cuadro 39: Cuidador/a principal de niños que no asisten al jardín, según cuartil de ingresos per-cápita del hogar. Gran Buenos Aires, 2004.....	258
Cuadro 40: Hogares según tenencia de servicio doméstico “con cama” por existencia de población femenina ocupada. Ciudad de Buenos Aires, 2005.....	259

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Evolución de la incidencia de Pobreza (estimaciones oficiales), el Desempleo y el Salario Real - GBA, 1980-2003.	77
Gráfico 2: Evolución del Presupuesto del PJJHD, Familias y Alimentario. En millones de pesos corrientes.....	134
Gráfico 3: Evolución de la matrícula del Nivel Inicial de Educación Común. Total país. 1996-2005.....	151
Gráfico 4: Porcentaje de matrícula en el nivel inicial en sala de 5 años.	154
Gráfico 5: Tasas específicas de asistencia por edades simples y nivel de ingresos per cápita del hogar. Grandes ciudades, primer semestre 2006.	157
Gráfico 6: Tasas específicas de asistencia por edades simples y nivel de ingresos per cápita del hogar. Gran Buenos Aires, primer semestre 2006.....	158
Gráfico 7: Tasa de asistencia de niños y niñas entre 0 y 4 años según nivel de ingreso per cápita familiar. Total, 2004.....	162
Gráfico 8: Evolución de la matrícula de la educación común del Nivel Inicial según sector de gestión.....	188

Agradecimientos

Cualquier persona que finalice una tesis doctoral a los 43 años, ha de contar con una extensa red de maestros/as, colegas, amigos y afectos cercanos que contribuyeron a su formación profesional y que merecen un genuino agradecimiento. Como es mi caso y para no hacer de esta una inscripción ilegible, procuraré acotar mis menciones a quienes especialmente me han ayudado a que este proceso alcance su fin. Al resto: siempre gracias.

Mi directora de tesis, Rosalía Cortés, ha sido en todo momento una voz lúcida en la orientación del proceso de investigación. Un profundo agradecimiento por ello y también por haberme dispensado cometer algunos errores.

Llegar a una posición profesional de alto grado de responsabilidad pocos meses antes de aproximarse la fecha de entrega de este texto, supuso un momento de inflexión, en el cual el mayor riesgo era que la investigación se tornara en una tesis inconclusa. Sin embargo, el hecho de que la institución a la que ingresé fuera tan amigable como es el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), pero sobre todo que mi supervisora haya sido Alanna Armitage, quien me permitió cuidar este espacio académico sin haber dejado de confiar en mi trabajo, merece un reconocimiento particular. Un agradecimiento especial entonces a Alanna, por su respaldo. Otro, a quienes día a día hacen de nuestro espacio un lugar en el cual es un placer trabajar: Sergio Maulen, Cristina Gurfinkel, Lila Aizenberg, Natalia Calisti, Ianina Fornaro, Francisco Salas y Claudia y Alfredo.

Muchos fueron los colegas que me alentaron a lo largo del proceso de investigación y escritura. Algunos escucharon mis dilemas o conocieron fragmentos de la tesis. Otros, simplemente estuvieron cerca, recordándome que “una buena tesis es una tesis terminada”. Gabriel Kessler, mi amigo de siempre, ha sido un magnífico consejero también en este camino. Más que un privilegio, un regalo de la vida.

Elizabeth Jelin asesoró en el proyecto del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) que tuve la alegría de compartir con Valeria Esquivel –*La economía social y política del cuidado*. A lo largo de los años, fuimos construyendo un equipo de gran sintonía y complementariedad, intercambiábamos reflexiones, y aprendíamos de Shevy mientras Valeria y yo finalizábamos nuestras respectivas tesis. Ambas fueron una importante fuente de inspiración. También lo fueron Shahra Razavi, coordinadora de dicho proyecto, y el equipo multicultural de colegas vinculados al mismo.

Alejandro Grimson, años atrás, me brindó un espacio académico acogedor en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín (IDAES-UNSAM) y me recordaba día a día el valor de doctorarse. En aquellos días, María Graciela Rodríguez colgaba su “atrapatesis” en la ventana que compartíamos, a modo de talismán para que la vorágine cotidiana de trabajo e hijos no nos alejara de la investigación. Llegando al final de este ciclo, reapareció la ya Doctora María y generosamente me ofreció una aguda lectura de los últimos fragmentos de esta tesis. Tantas gracias por todo ello.

En distintos momentos del proceso, conté con colaboradoras de lujo que compartieron conmigo el compromiso de disponer de la mejor información posible. Un gran agradecimiento a Sara Niedzwiecki, por su trabajo de relevamiento de información secundaria. A Marina Luz García y a Marina Medan, por recorrer el “campo” conmigo y ayudarme a acceder a las personas, los lugares, los relatos. Y a las tres, por su excelente energía en cada momento.

Gracias a cada una de las personas entrevistadas, por permitirme acceder a sus ideas, sus historias y sus sueños. También a quienes desde sus instituciones me facilitaron información secundaria según mis necesidades: Martha Muchiutti, del Ministerio de Educación de la Nación, Augusto Trombetta y Carolina Ruggero, del Ministerio de Educación y del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires respectivamente, y a Claudia Giacometti por contribuir en el procesamiento de tabulados. Gracias también a Gisela Waisgras, quien realizó la corrección de estilo.

Un afectuoso agradecimiento a la Dra. Mary Kuitca, por enseñarme a transitar la vida sin abandonar el camino de los sueños más preciados, en especial, el de aquellos que están en nuestras manos.

Gracias a mis padres, Roberto y Perla. A mi madre, porque me alentó desde un principio, y porque en todo momento me cuidó y me ayudó a cuidar a mi hija Ana. A mi padre, porque me enseñó que hasta los hijos varones de una cultura profundamente tradicional son capaces de transformarse y aprender a cuidar a los suyos con ternura y alegría.

A Pablo Russo por acompañarme en la parte más árida del proceso – el último año y pico–, bancando mis madrugadas y fines de semana frente a la computadora, y los viajes compartidos con manuscritos, libros, notebook y también con risas. Y porque sólo alguien tan valiente como cuidadoso es capaz de celebrar a su pareja no solamente cuando la comida salió rica, sino también cuando su tesis llega al final.

Y por último, agradezco de corazón a mi máspreciado sol, a mi hija Ana Minujin, quien tenía 9 años cuando me inscribí en FLACSO y ahora tiene 15, y quien probablemente, por momentos, extrañó a su mamá cuando ésta se sumergía en un frasco de trabajo y tesis, aunque nunca me lo hizo saber. Es una dicha cuidar a Ana, una adolescente tan bella por dentro como por fuera, compartir las noches y los días y acompañar su crecimiento.

Eleonor Faur
Marzo de 2009

Introducción

“Yo particularmente entiendo que las políticas de educación inicial son políticas que tienen que ver mucho con la mujer, muchísimo que ver con la mujer. Porque es una mujer la que es madre, la que además sale a trabajar, y además la que tiene que pensar que hace con sus crías...”

Cargo ejecutivo del nivel inicial. Ministerio de Educación Nacional.

Políticas públicas, mujeres, trabajo y “las crías”. Elementos heterogéneos de un caleidoscopio que comienza a transformarse en un problema social, político y también académico, que en este trabajo procuro explorar partiendo de una pregunta y de un concepto que busca integrar a algunos de estos elementos: ¿cómo se construye la *organización social del cuidado infantil* en la Ciudad de Buenos Aires?

¿Es una mujer la que “tiene que pensar qué hace con sus crías”? Esta pregunta se puede descomponer, en principio, en tres dimensiones que nos permiten hacer explícitos algunos de los supuestos de partida de la tesis. La primera, nos remite a la pregunta político-institucional: ¿De qué forma intervienen las políticas públicas en la organización social del cuidado? ¿Cómo regulan las distintas asignaciones a instituciones estatales, comunitarias, del mercado y de las familias en dicha organización? La segunda, relacionada con el género: ¿Cómo operan las distintas políticas públicas en la configuración de las responsabilidades diferenciales según género? ¿Es siempre a la mujer, según estas, a quien compete resolver este dilema? La tercera dimensión es sociodemográfica: ¿Es *una* mujer la que se encuentra cotidianamente frente a este problema? Parecen más bien, ser millones y ser, sobre todo, diversas. Mujeres que viven con sus parejas o no, que forman parte de hogares nucleares o extensos, que a veces encabezan esos hogares. Mujeres con altos niveles educativos y otras que han logrado finalizar, cuando mucho, la escuela secundaria. Mujeres que trabajan, que buscan trabajar y también que no trabajan. Mujeres que disponen de ingresos para acceder a una serie de bienes y servicios que brindan alto grado de bienestar; otras que logran una vida digna a partir de un cotidiano esfuerzo y del acceso a servicios públicos, y muchas otras que poco tienen, y que oscilan entre permanecer en la llamada “inactividad” del trabajo

doméstico y la invención de estrategias para combinar, con tenacidad, la participación en el mundo del trabajo y el cuidado de sus hijos. Mujeres que, en muchos casos, se parecen demasiado a malabaristas de escenarios y de esquinas urbanas, pero que más allá de sus destrezas –rara vez retribuidas– y aun cuando se sabe que el modelo de ama-de-casa de tiempo completo ha sido profundamente transformado, poco se sabe acerca del reconocimiento de ellas o de sus hijos/as como sujetos de derecho en relación con una dimensión tan concreta como vital para el bienestar social, como es el cuidado de los más pequeños.

Esta tesis busca aportar en esta dirección, haciendo visible la dimensión del cuidado infantil como parte de una organización social y política en la cual intervienen instituciones públicas y privadas, además de sujetos particulares. Entendemos como *organización social del cuidado* a la configuración que se desarrolla mediante las instituciones que regulan y proveen servicios de cuidado infantil, y el modo en que los hogares de distintos niveles socioeconómicos, y sus miembros, se benefician del mismo.

Este enfoque supone una conceptualización innovadora sobre el modo en que las políticas sociales impactan sobre la configuración de relaciones sociales y de género. En primer lugar, por introducir la categoría del cuidado en el examen de dichas políticas, incluso cuando éstas no plantean dicha dimensión en su diseño ni en su implementación. En segundo término, por hacer explícito el impacto de género de estas intervenciones en la medida que –por acción o por omisión– o bien asocian a las mujeres con el cuidado infantil y al cuidado con una actividad del ámbito privado, o bien, buscan garantizar la provisión de servicios que permitan desfamiliarizar parte del cuidado infantil, facilitando a su vez, la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado.

En particular, la tesis explora el modo en que instituciones públicas y privadas de la Ciudad de Buenos Aires ofrecen servicios para el cuidado de niños y niñas menores de 6 años, así como su impacto sobre la organización social del cuidado infantil. En este sentido, ubica la mirada en el período 2005-2008, y relaciona el examen de la oferta de servicios con el

análisis de su demanda real y potencial, desde la perspectiva de mujeres de sectores populares urbanos.

El recorte en la Ciudad de Buenos Aires (CABA) se sustenta en la amplia disponibilidad de servicios que contiene esta jurisdicción, en la relativa accesibilidad de información secundaria y en la proximidad geográfica para el desarrollo de la exploración cualitativa. Dichas ventajas resultan centrales para profundizar en el análisis sobre la relación entre la oferta y la demanda de servicios de cuidado y sobre sus resultados en términos de clase y género.

La pregunta que orientó la investigación fue de qué forma las desigualdades sociales filtran la organización social del cuidado infantil en la CABA. En términos más concretos, nos interrogamos: ¿en qué medida el Estado garantiza servicios para el cuidado infantil? ¿Bajo qué criterios de elegibilidad los regula y provee? ¿Hasta qué punto las familias pertenecientes a distintos niveles socioeconómicos se benefician de los servicios de cuidado provistos por el Estado? ¿En qué medida recurren a servicios ofrecidos por el mercado? ¿Cuál es el impacto de esta organización sobre la capacidad de las mujeres, en especial de las pertenecientes a sectores populares, de participar en el mercado laboral, y de transformar las desigualdades de género y sociales? Finalmente, ¿hasta qué punto la oferta pública responde a las necesidades de la demanda respecto del cuidado infantil?

Partimos del supuesto de que aun cuando en la provisión de cuidado intervienen distintas instituciones o “pilares de bienestar” (Esping-Andersen, 1990), el Estado cumple un rol central, ya que actúa al mismo tiempo ofreciendo servicios y regulando –de forma explícita o implícita– las contribuciones de los otros “pilares del bienestar” como el mercado, las familias y la comunidad, en dicha oferta. Sin embargo, la intervención estatal, en el escenario de un país que se ha tornado altamente desigual y con una importante proporción de la población viviendo en situación de pobreza, no se presenta de modo homogéneo.

Por esta razón, y dado que no existe en el país una política cuyo fin último sea la provisión universal de servicios de cuidado, antes de adentrarnos en el estudio de caso localizado en la Ciudad de Buenos Aires,

en la tesis se elabora un primer ejercicio de lectura transversal sobre una serie de planes y programas sociales implementados en la Argentina entre 2002 y 2008. A través de este se analiza el diseño e implementación de políticas, enfocando el prisma en torno al modo en que se regula el cuidado según el papel asignado al Estado, a los mercados, a las comunidades y a las familias. Y dentro de estas últimas, a mujeres y varones, en relación con el cuidado de niños y a sus resultados de acuerdo con las capacidades de los hogares de distintos niveles socioeconómicos de *decomodificar* y *desfamiliarizar* el cuidado infantil en la Argentina.¹

Una vez realizado este análisis –que examina: a) la normativa laboral en relación con los derechos protegidos para el cuidado infantil; b) tres programas de alivio a la pobreza centrados en familias con hijos menores de edad; c) la política de educación inicial y d) la promoción de centros asistenciales para el desarrollo infantil–, definimos de forma más ajustada el recorte empírico para el caso de la CABA.

Así, el análisis de la oferta y la demanda de servicios de cuidado en la Ciudad de Buenos Aires se enfocará, desde el lado de la oferta, en el examen del diseño y cobertura del sector educativo en el nivel inicial–jardines de infantes y maternales– y de ofertas alternativas de cuidado infantil –centros de desarrollo infantil y jardines comunitarios–. Por su parte, el examen de la demanda se concentrará en las perspectivas de las mujeres de sectores populares y medios, con hijos menores de 6 años, que habitan en un barrio de la zona sur de la ciudad con una alta proporción de hogares de ingresos bajos y medios.

La hipótesis central de la tesis es que las desigualdades sociales se reproducen de forma específica en el ámbito del cuidado infantil. En este sentido, la oferta de servicios públicos impacta de manera diferente en la organización del cuidado de los hogares según sus niveles de ingreso,

¹ Traigo la noción de “decomodificación” de Esping-Andersen (1990), a partir de su análisis sobre los Estados de Bienestar europeos. La misma supone que mediante la oferta de servicios estatales, se permite desprivatizar el bienestar, en tanto se dispone de servicios que no requieren ser pagados por parte de sus usuarios. Por su parte, el concepto de “desfamiliarización” proviene de Ruth Lister (1994), como aporte de las críticas feministas a la teoría de Esping-Andersen, y busca reforzar la idea que dichos servicios, para no reforzar discriminaciones de género, requieren no solo desprivatizarse, sino también exteriorizarse respecto del ámbito familiar: desfamiliarizarse.

escalonando el acceso a servicios entre un alto nivel de privatización, en el caso de los más aventajados, y un alto nivel de familiarización, en el caso de los más pobres. En tanto la provisión estatal alcanza a cubrir parte de la demanda de sectores medios y populares, el resto de esta demanda es cubierta por el mercado, a través de servicios educativos y de cuidado privatizados.

De acuerdo con nuestra hipótesis, esto repercute en una particular limitación de las mujeres de sectores populares para participar en el mercado de trabajo remunerado, al no disponer de recursos económicos ni de servicios suficientes para trasladar el cuidado de sus niños del ámbito familiar al ámbito público, y tienden así a reproducirse las desigualdades sociales, mediante un sistema de políticas públicas cuyo diseño e implementación no parece orientarse a modificar dichas estructuras.

Ahora bien, en busca de dilucidar no solo cómo se reproducen ciertas estructuras de desigualdad, sino también cómo tiene lugar el cambio, una última hipótesis es que, en el caso del cuidado infantil, la transformación que va desde un esquema de alta familiarización hacia otro que traslada parte de la organización del cuidado al ámbito público, parece estar guiado más por la demanda potencial de servicios, que por su oferta. En otras palabras: parecen ser las mujeres de todos los niveles socioeconómicos, quienes tienden, en forma creciente, a buscar estrategias que les permitan *desfamiliarizar* parte del cuidado infantil y vincularse al mercado de trabajo remunerado. Así, tanto desde el punto de vista cultural como desde un enfoque económico, pareciera existir todavía cierto desencuentro entre la oferta y la demanda, cuando de cuidado infantil se trata.

Estrategia metodológica

La estrategia metodológica es el resultado de una triangulación de métodos, que buscan adecuarse a las características del objeto de estudio.

El diseño de las políticas públicas se analiza mediante el relevamiento y examen de normativas vigentes en el año 2007 –leyes,

decretos, resoluciones ministeriales- así como documentos e informes de gestión.

El estudio sobre provisión de la oferta se realiza mediante un abordaje cuantitativo, con base a información del período 2005-2008, que se complementa con una aproximación cualitativa, desarrollada en el año 2008. La cobertura se caracteriza a través de la sistematización de investigaciones pre-existentes y la producción de tabulados especiales, en particular, la de jardines maternos y de infantes y de servicios alternativos de cuidado en el nivel nacional y en Ciudad de Buenos Aires. Los tabulados especiales se desarrollan a partir de las bases de datos de la Dirección de Estadísticas Educativas del Ministerio de Educación de la Nación y de Relevamientos anuales del Departamento de Estadística del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.²

En tanto nuestro objeto de estudio se centra en el cuidado infantil y no, por ejemplo, en un criterio estrictamente pedagógico, los tabulados especiales referidos al sistema educativo se diseñaron buscando identificar el alcance de la cobertura del nivel inicial para las distintas edades de los niños/as –incluyendo jardines maternos–, la vinculación del sector público y del sector privado en dicha oferta, los tipos de jornadas que prevalecen en uno y otro sector, y en las distintas jurisdicciones y zonas de la ciudad, y la estimación de la demanda insatisfecha. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las tabulaciones realizadas *ad-hoc* nos permitieron no solo caracterizar la oferta pública y privada según edades y tipos de jornada, sino además, indagar sobre la presentación de dicha oferta en distintas zonas de la capital de la Argentina, en tanto dimensión que facilita aproximarnos a caracterizar desigualdades de cobertura y acceso según se trate de áreas urbanas que concentran hogares con distintos niveles de ingresos, y que de forma esquemática dividimos entre la zona norte y sur de la ciudad. Tanto para el nivel nacional como para la ciudad de Buenos Aires, se relevó la

² Cabe resaltar que las tabulaciones especiales en torno a la cobertura del nivel inicial fueron posibles gracias a la excelente disposición de funcionarios/as que tanto en el Ministerio de Educación de la Nación como en el de la Ciudad de Buenos Aires facilitaron esta información según lo solicitado por la autora de la tesis, ya que se trata de información que no se encuentra publicada en ningún documento oficial ni accesible mediante la página web de los respectivos ministerios.

magnitud de servicios de alimentación y merienda ofrecidos por las escuelas de gestión pública, a fin de dar cuenta de otros servicios ofrecidos en el marco de los jardines y que facilitan cierto grado de desfamiliarización del cuidado.

De forma complementaria, se analizaron las prestaciones de espacios de cuidado que caracterizamos como “alternativos”, mayormente destinados a niños de hogares pobres, como por ejemplo los centros de desarrollo infantil. En el nivel nacional, la escasez de información pública en este terreno fue cubierta, de forma parcial, a partir del examen de literatura específica que sistematiza experiencias en una u otra jurisdicción. En la ciudad de Buenos Aires, en cambio, se accedió a información facilitada por funcionarios/as del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad, que respondió a la solicitud realizada para los fines de esta investigación.

A fin de sumar la perspectiva de los actores vinculados a la oferta de servicios esta información fue complementada mediante el análisis de entrevistas realizadas para tal fin. Se realizaron un total de 13 entrevistas semi-estructuradas a funcionarios/as y técnicos del sistema educativo en el nivel nacional, de la Ciudad y de un distrito escolar de zona sur, así como también a directivos/as y administrativos/as de jardines de infantes de gestión estatal y de gestión comunitaria, y a directivos/as y personal vinculado a los Centros de Desarrollo Infantil. Parte de estas entrevistas buscaron profundizar sobre la información relativa al diseño y organización de los servicios provistos, y por tanto se centraron en los niveles ejecutivos y técnicos de la administración municipal y nacional. Pero también se buscó conocer la implementación de estos servicios desde el punto de vista de los efectores en el nivel de un barrio –distrito escolar- de la zona sur en la cual desarrollamos la investigación cualitativa. Allí se entrevistaron entonces a directivos de cuatro instituciones públicas del nivel inicial, de dos jardines comunitarios, y de dos centros operados por el Ministerio de Desarrollo Social.

La exploración de la demanda de servicios y la caracterización de las estrategias de cuidado desarrolladas por mujeres de sectores populares urbanos se realizó mediante una estrategia de investigación cualitativa, la

cual resulta adecuada para abordar aspectos micro-sociales. El análisis cualitativo indagó sobre tres fenómenos complementarios: a) las prácticas cotidianas y las dinámicas de cuidado infantil desarrolladas por mujeres de sectores populares con hijos pequeños, b) la utilización de servicios educativos o de cuidado en instituciones públicas o privadas, y las experiencias atravesadas para acceder a los mismos; y c) las representaciones e imágenes sobre las cuales se asienta la asignación de responsabilidades de cuidado según género en el contexto del hogar y las familias, y sobre los motivos para complementar o no el cuidado familiar mediante servicios ofrecidos en el ámbito público. A tal fin, se seleccionó un barrio en la zona sur de la ciudad, que concentra población de ingresos medios con una alta proporción de hogares pobres, en relación con otras áreas de la misma ciudad.

Se realizaron 16 entrevistas, a quince mujeres y a un varón con hijos de hasta 5 años a cargo. Se orientó la muestra hacia sectores populares urbanos, con foco en usuarias/os de servicios orientados al cuidado de la niñez, pero también se entrevistó a algunos no usuarios, a fin de facilitar comparaciones.

El estudio se centró en sectores populares. Un total de 10 entrevistadas –sobre 16– tienen como máximo nivel educativo la secundaria incompleta. El 37,5% (seis casos) educación secundaria incompleta y el 25% (cuatro casos) solo educación primaria. Es importante subrayar que cuatro de las 6 mujeres que abandonaron sus estudios secundarios lo hicieron al quedar embarazadas. Por su parte, el 18,7% (3 casos) cuenta con educación secundaria completa; 2 de las mujeres entrevistadas tienen educación universitaria; y 1, educación terciaria, hecho que nos permitió construir hipótesis sobre distintas estrategias en función del contexto socioeconómico del hogar.³

³ Las entrevistas se realizaron durante los meses de agosto, septiembre y octubre del 2008. En relación con el método de selección de los/as entrevistados/as se utilizaron diferentes estrategias. Los primeros contactos se realizaron en algunos comedores comunitarios del barrio. Se utilizaron visitas iniciales a estos lugares para conocer a la gente que frecuentemente almuerza allí, a los coordinadores y trabajadores/as del lugar. Esta tarea hizo posible la construcción de un lazo de cercanía con los niños y adultos que comen en los comedores al mismo tiempo que permitió ir socializando con los mismos el motivo de la

La edad promedio de nuestros entrevistados/as es de 31 años y, también en promedio, los/as entrevistados/as tienen un número de dos hijos. En 10 de los casos, las mujeres vivían con sus parejas en el momento de la entrevista. El resto, compuesto por 5 mujeres y 1 hombre, se encontraban separados/as, y encabezaban hogares monoparentales con hijos a cargo.

Solo la mitad de nuestros/as entrevistados/as trabajan. La mayoría participa del mercado de trabajo informal o bien cuenta con contratos municipales para la promoción comunitaria. Solamente 1 se desempeña como asalariada formal y lo hace en el sector público de la Ciudad de Buenos Aires. Del resto, 3 mujeres manifestaron estar buscando trabajo y 5 –sobre 16- no trabajaban ni buscaban trabajo en el momento de la entrevista. Del total de entrevistadas, la mitad –8 mujeres- han trabajado en servicio doméstico antes de tener a sus hijos y algunas de ellas, lo siguen haciendo.

La información proveniente de entrevistas semi-estructuradas se codificó y analizó buscando identificar relaciones significativas entre estrategias y dinámicas de cuidado y condición de actividad de las madres, nivel socioeconómico del hogar y accesibilidad a servicios de cuidado estatales o privados en el espacio público.

La misma se complementó con una aproximación cuantitativa, que permitió, entre otras cuestiones, caracterizar la dedicación de tiempo de hombres y mujeres a tareas de cuidado infantil, y cuantificar la demanda insatisfecha de servicios educativos de nivel inicial en la Ciudad de Buenos Aires.

De este modo, la estrategia metodológica de la tesis articuló el relevamiento y análisis de información secundaria –como leyes, decretos, informes de gestión–, con tabulados especiales de fuentes de información estadística oficial –estadísticas educativas y encuestas a hogares–, y

investigación. Luego de esta etapa se concretaron las entrevistas en la calle o en los domicilios particulares de la gente. El acercamiento a los jardines del barrio fue importante para la detección de entrevistados. En general, las entrevistas se realizaron con mujeres –madres- que fueron identificadas en el momento de dejar o retirar sus hijos de los jardines. Otros contactos se plasmaron en la calle, identificando madres o padres con hijos pequeños. En muchas oportunidades estos contactos se realizaron en los horarios de salida de los niños de las escuelas y de los jardines. Cuando los entrevistados cedieron a realizar las entrevistas éstas se desarrollaron en la calle, en plazas o en el domicilio de los entrevistados/as, según sus preferencias.

entrevistas semi-estructuradas, realizadas a funcionarios/as y efectores del sistema educativo y de desarrollo social, y a mujeres que son madres de niños/as de hasta cinco años, pertenecen a sectores populares y habitan en un barrio de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires, aplicando las distintas herramientas y métodos que permitieron una exploración relativamente profunda y abarcadora del problema abordado.

Estructura de la tesis

A partir de esta introducción, el trabajo se organiza en siete capítulos y culmina con una conclusión. El primer capítulo presenta el marco conceptual-analítico sobre el cual se sustenta la investigación. Discute y examina el estado del arte en relación con la categoría del cuidado en el análisis de las políticas sociales, introduciendo la pregunta acerca del modo en que los sistemas de bienestar intervienen, por acción u omisión, en la regulación de la provisión social e institucional del cuidado de personas, en una sociedad históricamente situada. Asimismo, presenta los antecedentes de este concepto, ubicándolos en la teoría feminista de la década del setenta, y compara el concepto de cuidado respecto del de trabajo reproductivo, dando cuenta de sus ejes comunes y también de sus diferencias en relación con el objeto de estudio, en la medida que el cuidado no se desarrolla de forma exclusiva en el ámbito familiar ni tampoco es siempre una actividad no remunerada. El capítulo se basa en la revisión crítica de la literatura internacional sobre los regímenes de bienestar contemporáneos y las relaciones sociales de género desarrolladas, sobre todo, en países de Europa y Estados Unidos, pero busca construir una perspectiva analítica pertinente para el contexto argentino, a la cual caracterizo no como un “régimen” sino como una *organización social* en torno al cuidado.

El segundo capítulo describe las trayectorias y el escenario socioeconómico y demográfico de la Argentina, observando las transformaciones atravesadas en el nivel macro en las tres últimas décadas (1976-2007) y la emergente configuración de una sociedad con altos niveles de pobreza y desigualdad social. Mediante fuentes bibliográficas y estadísticas, se explora el contexto macro-social, económico y demográfico

en el cual se configura la organización social del cuidado en la Argentina contemporánea.

En los tres capítulos subsiguientes –tercero, cuarto y quinto-, a fin de ubicar nuestro estudio de caso en el marco de las estrategias de políticas sociales en ejecución en Argentina, se indagan en detalle una serie de políticas implementadas en el país entre 2002 y 2008, buscando explorar de qué forma –explícita o implícita– estas intervienen en la organización social del cuidado infantil. Se examinan cuatro tipos de políticas en función de su relevancia para un análisis acerca del cuidado de niños en el contexto argentino.

El capítulo tres analiza la normativa laboral y su regulación del cuidado como derecho de trabajadores/as. Examina el modo en que se regula el cuidado infantil en tanto derecho laboral, en especial mediante la protección de licencias por maternidad y paternidad y el acceso a servicios de cuidado por parte de hijos de trabajadoras y trabajadores. El capítulo explora la estratificación de estos derechos en relación con el género, el sector y la rama de ocupación, así como su fragmentación en términos de cobertura.

El cuarto capítulo explora el modo en que el cuidado infantil es considerado de forma directa o indirecta mediante los planes y programas de alivio de la pobreza. Se analiza entonces el diseño e implementación de tres programas sociales de vasta cobertura: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Programa Familias por la Inclusión Social y el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional, indagando sus supuestos acerca de la distribución de responsabilidades de cuidado en las familias y comunidades, y la tendencia que reflejan en la intervención del estado frente a las mujeres pobres. En este capítulo se desarrolla la hipótesis de que en el caso de las familias pobres, el estado interviene sosteniendo la *familiarización* del cuidado infantil, desde una perspectiva altamente maternalista.

El capítulo cinco analiza, en el nivel nacional, las políticas educativas de nivel inicial y los programas de creación de centros de desarrollo infantil. A partir del análisis elaborado en los capítulos anteriores, se observa que las políticas que en potencia contienen la capacidad de ofrecer servicios de cuidado de forma universal, se asocian con

las políticas educativas en el nivel inicial. Por tanto, se exploran a escala nacional, las regulaciones y cobertura del sistema educativo en el nivel inicial, así como también de los programas complementarios a dicha política, como ser los centros de desarrollo infantil, dirigidos especialmente a niños de hogares pobres. Se observa en ambos la magnitud y las características de su oferta, sus criterios de elegibilidad y accesibilidad, su cobertura y su impacto sobre la organización social del cuidado de niños y niñas.

A partir de entonces, los capítulos sexto y séptimo focalizan en nuestro estudio de caso, que examina la organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires, a partir de un examen de la relación entre la oferta de servicios y su demanda real y potencial, con foco en un barrio de la zona sur de la ciudad.

El capítulo sexto centra su enfoque en la dimensión de la oferta de servicios para el cuidado infantil existentes en la Ciudad de Buenos Aires. Analiza en profundidad el diseño, la implementación y la cobertura de los servicios educativos del nivel inicial –jardines maternales y de infantes de gestión estatal y privada- y de instituciones alternativas –en especial, Centros de Desarrollo Infantil y jardines comunitarios-. Asimismo, se explora la magnitud de la demanda que, de acuerdo con la información relevada, ha quedado insatisfecha en estas instituciones. De forma complementaria, se analizan las perspectivas de actores públicos, funcionarios/as y efectores/as de las políticas vinculadas al sistema educativo de gestión estatal y a instituciones de desarrollo infantil ubicadas en un barrio de la zona sur de la ciudad, dando cuenta de sus visiones acerca del rol de los distintos sectores –privados y públicos, educativos y asistenciales- en el cuidado de niños pequeños.

El séptimo capítulo, a fin de completar el análisis de caso, se ubica en el examen de la demanda real o potencial. A partir de las voces de mujeres de sectores populares que habitan en un barrio del sur de la ciudad, se explora cómo se organizan las actividades de cuidado infantil en hogares de ingresos bajos y medios, en qué medida estos hogares trasladan parte del cuidado de sus niños al ámbito público –mediante el acceso a instituciones estatales, comunitarias o privadas- y cuánto del mismo se desarrolla a través

de redes de apoyo familiar. Esta aproximación permite dar cuenta del alto dinamismo de las estrategias de cuidado infantil, de acuerdo con la accesibilidad de los servicios públicos, la condición de actividad y posición de las mujeres en el hogar y, sobre todo, del nivel de recursos económicos y socioculturales con los que cuente el hogar. El análisis se contextualiza complementándose con fuentes de información estadística que describen la dedicación diferencial de hombres y mujeres en el cuidado de niños en el contexto de sus hogares, las diferencias en el uso del tiempo para el cuidado según sexo y niveles de pobreza, y la distribución de responsabilidades de cuidado de niños que no asisten a servicios educativos, según los distintos niveles socioeconómicos del hogar. Este último capítulo permite así indagar la relación entre la accesibilidad a servicios públicos y las estrategias de cuidado que se construyen día a día en hogares de la ciudad, desde la perspectiva de las mujeres -usuarias reales o potenciales, de dichos servicios.

Finalmente, las conclusiones recogen los principales hallazgos obtenidos a lo largo de la investigación y presentan algunas nuevas hipótesis, elaboradas a partir del desarrollo de la misma.

Capítulo 1: El cuidado como categoría de análisis de las políticas sociales

Introducción

La investigación que dio lugar a esta tesis se ubica en la tradición que incorpora una mirada de género⁴ en el análisis de las políticas sociales y que ha demostrado la conexión entre los regímenes de bienestar y las relaciones sociales de género en las sociedades contemporáneas.

El presente capítulo analiza los debates y aportes de la literatura internacional en este sentido. Asimismo, reseña las principales nociones acerca de los regímenes de bienestar y los aportes feministas respecto del modo en que los mismos se imbrican con los sistemas de género, principalmente a través de la configuración de los regímenes de cuidado y provisión económica.

Por otra parte, se definen y presentan las contribuciones relacionadas con la consideración del cuidado como categoría específica para el análisis de las políticas sociales; se discuten sus orígenes, similitudes y diferencias respecto del trabajo doméstico y reproductivo.

En esa línea, se señala la potencialidad con la que cuenta el concepto de cuidado para el estudio de los regímenes de política social y se elabora un marco analítico para indagar sobre las distintas políticas que impactan, directa o indirectamente, sobre la organización social del cuidado.

⁴ El concepto de género remite a la construcción social y cultural que organiza nociones sobre lo “propio” de lo masculino y de lo femenino a partir de la diferencia sexual (Lamas, 1996). Desde este punto de vista, el género sería simultáneamente un elemento constitutivo de las relaciones sociales, basado en las diferencias sexuales, y una forma primaria de las relaciones significantes de poder (Scott, 2000). A partir de esta definición, entenderé al género como un entramado de significados y prácticas que cruzan las relaciones sociales y que se ponen en acto no solo en la esfera individual -incluyendo la subjetividad, la construcción de identidades y la forma, culturalmente signada, de habitar los cuerpos-, sino también en la esfera social -influyendo por tanto en la división sexual del trabajo, la distribución de los recursos materiales y simbólicos, los vínculos emocionales y la definición de jerarquías entre hombres y mujeres-.

Como punto de partida, podemos sostener que el bienestar de la población se nutre de recursos y servicios que son producidos a través de procesos interconectados. Participan en ellos diversas personas e instituciones –públicas y privadas- que inciden sustantivamente en la capacidad de los hogares para manejar los riesgos y oportunidades del contexto macro y de sus cambiantes necesidades a lo largo de los ciclos de vida del hogar. En términos muy sintéticos, podemos señalar que en la producción de bienestar intervienen:

- i. Los ingresos que generan quienes participan en el mercado de trabajo, en tanto entendemos que los ingresos totales con los que cuenta un hogar definen en buena medida la calidad de vida de sus miembros.⁵ En este caso, la capacidad de los sujetos de participar en el mercado laboral se encuentra asociada a las oscilaciones del propio mercado, en términos de posibilidad de acceso a empleos de calidad pero también a factores sociales, institucionales y culturales que delimitan definiciones y representaciones sociales respecto de quiénes serían los más aptos. Por ejemplo, en el caso de las mujeres, su potencialidad de participar y permanecer en el mercado laboral se relaciona con la posibilidad de compatibilizar su actividad remunerada y el cuidado de miembros de sus familias.
- ii. La disponibilidad de servicios sociales y la modalidad en la que la población accede a ellos. La oferta de servicios públicos configura a su vez las funciones que se asignan de forma explícita o implícita a las instituciones y sujetos que intervienen en la protección social; entre estas instituciones podemos mencionar: el Estado, el mercado, la comunidad y las familias. Los criterios de elegibilidad para acceder a los mismos –como parte de un derecho ciudadano, como bien de mercado o como parte de una estrategia comunitaria– resultan decisivos para el bienestar de diversos grupos de población.

⁵ Los ingresos pueden provenir de la participación en el mercado laboral así como de rentas, subsidios o transferencias estatales, o de personas no convivientes en el hogar. De tal modo, en algunos hogares, los ingresos totales superan a los ingresos laborales.

- iii. Finalmente, existe una parte intangible del bienestar que no figura en las cuentas nacionales pero que es básica para la reproducción social en general y de la fuerza de trabajo en particular. Se trata del trabajo doméstico y de cuidado de las personas, que se desarrolla en especial por mujeres y en el contexto de los hogares. Pese a no ser remunerado, resulta una actividad central para el desarrollo físico, emocional y psicológico de las personas; y tiene una participación sustantiva en la configuración de los regímenes de bienestar.

Durante el siglo XX, los estudios de las principales corrientes preocupadas por la producción del bienestar han prestado atención casi exclusivamente a los dos primeros aspectos arriba señalados: la generación de ingresos y la dotación de servicios públicos. La mirada se orientaba a la indagación acerca de los Estados de bienestar, su rol y funciones, su capacidad de protección de derechos sociales y de ampliación de la ciudadanía, así como su imbricación con los mercados de trabajo. El hecho de privilegiar la relación entre las políticas sociales y los mercados arrastró por décadas un punto ciego en las conceptualizaciones y análisis empíricos acerca de los Estados de bienestar: el modo en que el cuidado de las personas dependientes (particularmente los niños/as, los adultos mayores y los enfermos) interviene como un supuesto no explícito de dichas configuraciones, tanto de los mercados de trabajo como de la provisión de servicios sociales públicos.

A partir de la década del setenta fueron las investigadoras feministas quienes hicieron foco e incorporaron a sus estudios las nociones de trabajo reproductivo y no remunerado en la reproducción social. En los últimos años, cuando los debates en torno a los regímenes de bienestar se profundizaron, particularmente a partir del significativo aporte de Gosta Esping-Andersen (1990) que al caracterizar distintos tipos de regímenes de bienestar permitió iniciar una serie de estudios comparativos, la conceptualización y análisis acerca del trabajo de “cuidado” reingresó en el centro de las preocupaciones de los estudios feministas. Esto aportó un nuevo marco analítico para el desarrollo de estudios nacionales y comparativos acerca de la mutua relación entre los distintos “mundos del

bienestar”, la forma de organización del cuidado en sociedades concretas y su impacto en las relaciones sociales de género.

En la actualidad, en los países de Europa y Norteamérica, el análisis acerca del cuidado se ha tornado un campo de estudio específico, utilizado principalmente de dos formas diferentes y complementarias: a) para dar cuenta de la experiencia de vida de las mujeres, b) como una herramienta analítica de las políticas sociales (Daly, 2000). En este campo se inscribe la presente tesis, entendiendo que desarrollar este estudio en el contexto argentino supone desafíos específicos en el modo de pensar las políticas e instituciones que proveen cuidado, y su impacto sobre la vida de las mujeres. A continuación, se analizarán algunos de los recorridos teóricos dados en la literatura internacional, que enmarcan la consideración del cuidado como una herramienta novedosa y significativa para el análisis de las políticas sociales.

Políticas sociales y regímenes de bienestar

¿De qué hablamos cuando hablamos de políticas sociales?

Las políticas sociales son el conjunto de acciones que configuran una intervención sistemática por parte del Estado para atender el bienestar de la población.

Mediante la distribución de recursos estatales (que se realiza a través de la oferta de servicios, las políticas de empleo y las transferencias de ingresos) las políticas definen las responsabilidades y derechos de los ciudadanos e inciden en la estructura de distribución de los recursos sociales. En todos los casos, las políticas responden a determinados principios y supuestos que, explícita o implícitamente, orientan la racionalidad de la oferta de servicios, o bien el tipo de respuestas estatales

frente a lo que los decisores definen como “necesidades” de la población.⁶ Al hacerlo, las políticas sociales inciden en la construcción de un determinado perfil de sociedad (Serrano, 2005).

Por ejemplo, el hecho de orientar la acción estatal hacia la generación de bienestar mediante la igualación de oportunidades y el cumplimiento de derechos sociales, conforma un tipo de sociedad diferente que aquella que se construye dando prioridad a las reglas del mercado, en la que la actuación del Estado en materia social se presentaría de forma residual o como “ambulancia” de la política económica.

Desde mediados del siglo XX y con la instauración de los Estados de bienestar, la orientación de la política social de buena parte de los países industrializados (y como veremos, también de la Argentina) se centró en los principios de protección de los derechos sociales por la vía del empleo formal, inspirados en los escritos de Marshall (1963; 1964). Lógicamente, hay una definición determinada de cuáles son los derechos sociales o bien cuáles en los que el Estado debe intervenir y de qué forma, que en sí mismo constituye un tema importante para el análisis de la política social desde un enfoque de género.⁷ Pero además, cabe destacar que ni todos los Estados nacionales han configurado su acción con base en los mismos principios, ni se trata de una materia de carácter estanco.

Importantes cambios en el escenario político, económico, cultural y social impactan en la continuidad de los sistemas de bienestar históricamente configurados, reorientando los principios y acciones estatales en materia social. En particular, en las últimas décadas del siglo XX, significativas transformaciones se fueron sucediendo tanto en los países industrializados del norte como en nuestro caso de estudio, la Argentina. En este sentido, nuevas definiciones vinculadas con la lógica de la protección social y la atención a los denominados “grupos vulnerables” surgieron con especial fuerza en el ámbito de las políticas sociales. El modo en que se

⁶ Un interesante debate acerca de la definición sobre cuáles son las “necesidades” como un hecho de disputa política, puede verse en Fraser (1989).

⁷ Aun cuando este tipo de análisis excede el objetivo de mi tesis, el hecho de indagar sobre el grado y modo de atención que las políticas ponen en la provisión del cuidado se puede considerar como un componente relevante para el mismo.

producen estas reorientaciones depende no solo de los recursos con los que cuente un Estado, sino también de la orientación política e ideológica de los gobiernos, de los espacios que se produzcan para la acción de distintos actores sociales y políticos en la instalación de nuevos temas de agenda, o en la presión o resistencia de esos actores frente a los cambios.

Sin embargo, los procesos de cambio rara vez anulan de forma contundente las configuraciones preexistentes en el campo de la acción social estatal. En cada momento histórico, diversos escenarios pueden coexistir –de hecho lo hacen– en la forma en que los Estados ofrecen servicios a (determinados grupos de) la población, definen sus políticas de empleo y desarrollan transferencias de ingresos. Por tanto, el análisis de las instituciones de la política social y en especial del modo en que el cuidado infantil ingresa en el universo de servicios a ser ofrecidos por el Estado, requiere dar cuenta de la complejidad de la configuración de la oferta pública en un contexto nacional específico, signado por continuidades y cambios, así como también de sus vínculos con otras instituciones fundamentales para el bienestar social: como las familias, los mercados y la comunidad.

Entre las nuevas conceptualizaciones para el estudio de las políticas sociales, un punto de inflexión se produce cuando Esping-Andersen incorpora la noción de *régimen de bienestar* y observa que la producción del bienestar no se restringe de forma exclusiva a las políticas estatales, sino que articula además la provisión procedente de otras instituciones, como el mercado de trabajo y las familias, que también inciden en las oportunidades y en la calidad de vida de la población (Esping-Andersen, 1990).

Los “pilares del bienestar”

El análisis de Esping-Andersen fue pionero al dar cuenta de la significativa participación que las instituciones privadas tienen en la provisión del bienestar. Denominó como “pilares del bienestar” tanto al Estado como al mercado y a las familias. Este avance teórico resultó además un significativo aporte en términos metodológicos ya que estableció un marco para examinar

las políticas y las instituciones sociales de forma conjunta e interrelacionada, así como el particular rol de cada uno de estos pilares en la provisión de determinados bienes o servicios. En la conformación de los pilares de bienestar se introduce también la consideración de las organizaciones comunitarias o de la sociedad civil, de notable relevancia en el contexto de los países latinoamericanos.

Cabe destacar que el papel del Estado merece una especial atención en el análisis de la conformación de regímenes de bienestar asentados en distintos “pilares” institucionales. Por definición, el Estado no solo ofrece servicios, sino que además regula los espacios de acción e interacción entre los diferentes pilares del bienestar. Es a la luz de la orientación de estrategias de políticas públicas que los otros pilares ofrecen más o menos servicios y en definitiva, ofrecen una variedad de formas de protección y de prevención frente a situaciones de riesgo social.

Por acción u omisión, la intervención del Estado en esta regulación parte de determinados supuestos acerca de las responsabilidades, roles y derechos de los distintos grupos e individuos que conforman la sociedad. De este modo se actúa, como se ha señalado, en la construcción de determinado perfil de sociedad, incluyendo la orientación de identidades y relaciones sociales de género.

De forma esquemática se puede señalar que en tanto las políticas sociales ofrezcan mayor cantidad de servicios, menor será el peso asignado a los mercados y a las familias en la provisión de bienestar. En cambio, si las políticas se sustentan de forma prioritaria en las transferencias de ingresos, mayor será el espacio otorgado al mercado para actuar en la privatización de los servicios y en consecuencia, mayor será también el papel de las familias para generar los ingresos para acceder a aquellos bienes que el Estado no ofrece, o bien para ofrecerlos en el ámbito del hogar o de las comunidades.

Con base en estos supuestos, Esping-Andersen muestra el modo en que la acción estatal participa en la *estratificación* de la ciudadanía, por ejemplo, mediante políticas que ofrecen beneficios diferenciales a distintos grupos de trabajadores, reproduciendo así situaciones de desigualdad en el acceso a beneficios y derechos.

Una pregunta central en la argumentación de Esping-Andersen fue la que indagaba acerca de la capacidad de la protección estatal frente al predominio del mercado y los avances de la desregulación en las sociedades post-industriales de Europa. Precisamente, se trataba de evaluar cuánto del bienestar dependía de la participación de las personas en el mercado de trabajo y de la generación de ingresos, y cuánto del bienestar podía ser independiente de esta participación. Se buscaba analizar en qué medida el bienestar se encontraba *decomodificado*, es decir, independiente de la intervención de los mercados, y dependiente del trabajo remunerado como garante de acceso a bienes y servicios.

Entendiendo los regímenes de bienestar como históricamente situados y también como configuraciones cambiantes, Esping-Andersen desarrolló una tipología de regímenes de bienestar válida para el contexto europeo, basada en la pregunta sobre el modo en que las instituciones públicas protegen a los trabajadores en el mercado, y como efecto de ello, regulan los distintos pesos específicos que el régimen asigna a la acción de los mercados y las familias. La indagación partía del modo en que se relaciona *el trabajo y el bienestar* a fin de dar cuenta de la imbricación de los mercados y el Estado para contribuir a la calidad de vida de la población. La tipología destaca tres tipos básicos:

- *El régimen conservador-corporativo*, en el cual el Estado interviene de forma activa en la protección social, al tiempo que mantiene sistemas de estratificación en el acceso a derechos sociales y descansa en un rol fuerte para las familias a través de transferencias de ingresos al jefe de hogar
- *El régimen liberal*, con una fuerte predominancia del mercado y una mínima intervención estatal en la producción del bienestar. Las transferencias de ingresos a las familias se realizan para aquellas de menores recursos económicos. Fuera de ellas, se pretende la mínima intervención en lo que se considera como la “privacidad” de las familias
- *El régimen socialdemócrata*, en el cual la protección de derechos sociales por parte del estado se asocia además con la promoción de la igualdad. Se entiende que la intervención del estado es central

para transformar las reglas de juego del mercado y alcanzar mayores grados de igualdad social.

Críticas feministas al aporte de Gosta Esping-Andersen

En los países industrializados de Europa y Norteamérica, un importante número de investigadoras han desarrollado una lectura crítica no solo de los fundamentos de los Estados de bienestar surgidos en la post-Segunda Guerra Mundial, sino del precursor trabajo de Esping-Andersen (1990) sobre “los tres mundos del Estado de bienestar”, que explora las características particulares de distintos regímenes de bienestar en contextos nacionales específicos.

Al incluir a la familia como uno de los pilares centrales de la producción del bienestar, el análisis desarrollado por Esping-Andersen reconoció de forma explícita el importante papel que desempeñaba una institución que solía estar ausente de los análisis clásicos del Estado de bienestar. Sin embargo, las críticas provenientes de la academia feminista procuraron “desempacar” la idea misma de familia y centraron su mirada en el rol asignado por los regímenes de bienestar a las mujeres y en los supuestos y resultados de dichos regímenes en la definición de relaciones sociales de género, dando cuenta de la compleja imbricación entre los “regímenes de bienestar” y los “regímenes de género” (Sainsbury, 1996; 1999).⁸

Estos aportes han permitido enriquecer la mirada respecto de las investigaciones hegemónicas sobre regímenes de bienestar, centradas en el rol del Estado respecto de la protección de los intereses de los ciudadanos en torno al trabajo remunerado y la seguridad social. En cambio, las

⁸ La idea de “régimen de género” describiría la totalidad de las “relaciones de género”, según autores como Connell (1987). Sin embargo, puede pensarse que, como señala Rosemary Crompton, un sistema o régimen de género no representa necesariamente una totalidad coherente o monolítica. Entre otras cosas, porque sus distintos elementos no solo reflejan las diferencias de poder entre los sexos, sino también su cooperación en la reproducción social y económica (Crompton, 1999; 2006). Por tanto, tomaremos la noción de “régimen” de forma estricta cuando se refiera a una noción elaborada por alguna de las autoras analizadas. No obstante en nuestro análisis, utilizaremos más bien la noción de relaciones de género.

investigaciones feministas buscaron identificar el modo en que la orientación de la política social actúa en la configuración de relaciones sociales y de género mediante los mecanismos que le son propios, sea a través de la provisión de servicios y transferencias estatales o bien de la asignación de responsabilidades a las instituciones del mercado, la comunidad y las familias –que a su vez muestran desigualdades en su interior y asignan posiciones diferenciales para hombres y mujeres– (Orloff, 1993; Lewis, 1992; Creighton, 1999; Folbre, 1994; Sainsbury, 1999, entre otras).

Aun así, el análisis de género encontró en la noción de *régimen de bienestar* un marco sólido sobre el cual profundizar el examen acerca de las posiciones que ocupaban las mujeres en las relaciones entre el Estado y el mercado, examinando el modo en que intervenían las instituciones públicas y privadas (las familias, la comunidad y el mercado) en los arreglos de *provisión y cuidado*, y los efectos que esta intervención tenía sobre la vida de las mujeres.

En este sentido, los estudios provenientes de la academia feminista lograron iluminar una zona no explorada por las corrientes principales de la teoría de los Estados de bienestar, aportando investigaciones que permitieron dar cuenta del particular rol del Estado en la construcción de determinados modelos familiares basados en supuestos relativos al trabajo doméstico y de cuidado.

Discusiones conceptuales

Un primer conjunto de críticas proviene de la academia feminista anglosajona y discute algunos de los conceptos centrales de la teoría de Esping-Andersen. Las nociones de *estratificación* y *decomodificación* son interpeladas a la luz del enfoque de género. Además, se incorpora un nuevo concepto para revisar las oportunidades que los regímenes efectivamente otorgan a sus ciudadanos y ciudadanas: el de “desfamiliarización” (Lister, 1994).

En primer lugar, se señala que la noción acerca de la estratificación de los derechos de ciudadanía, en función del acceso diferencial a determinados beneficios y servicios provistos por las políticas sociales, no solo daría cuenta de un sistema socialmente segregado, sino también segmentado en términos de género. De esta forma, tanto los criterios de elegibilidad para acceder a determinadas transferencias, servicios o beneficios, como los resultados de su puesta en práctica, redundarían en una estratificación de la protección de derechos sociales que entrecruza dimensiones sociales, de género y también étnicas (Orloff, 1993; Lewis, 1997; Kilkey y Bradshaw, 1999). Por caso, el hecho de asociar los derechos a la seguridad social como parte del trabajo remunerado en el sector formal, colocó a las mujeres en desventaja respecto de los hombres. Aun cuando ellas pudieran calificar por derecho propio en tanto trabajadoras, las reglas de elegibilidad suelen resultar más estrictas para las mujeres. Esto se debe a que las tareas de cuidado y trabajo no remunerado con frecuencia conducen a que la participación femenina en el trabajo remunerado se produzca de forma intermitente y en empleos de tiempo parcial o sin protección, lo que impacta a su vez en una mayor dificultad para sostener aportes para la seguridad social (Lewis, 1992, 1997).

En segundo término, la idea de *decomodificación* propuesta por Esping-Andersen como forma deseable para alcanzar niveles de bienestar que sean independientes de la participación de las personas en el mercado de trabajo fue contestada por la crítica feminista, en especial por Ann Shola Orloff (1993), Julia O'Connor (1993) y Mary Daly (1994). De hecho, se subrayó, en el caso de las mujeres el problema sería prácticamente el inverso: “la independencia femenina es de otro calibre” (Daly, 1994: 108). Su bienestar, en buena parte de los casos puede encontrarse efectivamente *decomodificado* pero a costa de depender de los ingresos de sus maridos, de la asistencia social y desalentar su participación en el mercado de trabajo, *comodificando* así su propio trabajo (Orloff, 1993; O'Connor, 1993).

De acuerdo con lo anterior, al abogar por la *decomodificación* del bienestar, con base en el análisis de la relación entre mercados y Estados, y bajo el supuesto de que la independencia de la población frente al peso de los mercados iría asociada al aumento de la provisión de servicios por parte

del Estado, Esping-Andersen habría omitido atender el significativo peso que la institución familiar tiene en esta dimensión. Vale decir, que las familias a través del trabajo no remunerado de las mujeres, actúan balanceando el déficit que se produce en términos de provisión de servicios por parte del Estado, y de oferta de empleos por parte de los mercados. De tal modo, las familias se tornan una institución central de bienestar, hecho que no escapó a la consideración de Esping-Andersen. Sin embargo, el análisis requeriría una mirada más afinada que dé cuenta de las relaciones de género que anidan en su interior y hacen posible en buena medida, el acceso a servicios que proveen bienestar sin estar *comodificados*, conllevando efectos paradójicos para las mujeres.

En tercer lugar, Lister (1994) propone una mirada que busca responder y complementar a la anterior: trata de analizar en qué medida los regímenes de bienestar permiten la *desfamiliarización* del bienestar. La *desfamiliarización* sería, según Lister (1994: 37), “...el grado en el cual los adultos pueden alcanzar un estándar de vida aceptable, con independencia de sus relaciones familiares, ya sea a través del trabajo remunerado o de la provisión de la seguridad social”. El análisis de los regímenes de bienestar a través del prisma de la *desfamiliarización* permitiría examinar el modo en que las políticas e instituciones del bienestar estructuran la oferta de servicios de cuidado, tanto como las alternativas de las mujeres de insertarse en el mercado de trabajo y sus posibilidades de acceso a los derechos sociales.

Estas críticas al trabajo de Esping-Andersen permitieron dilucidar los supuestos de género que se encontraban detrás de la manera de observar las relaciones entre el mercado, el Estado y las familias, como fundadas en la noción del *trabajador varón* y de una particular definición de *trabajo* que solo incluía el que se realizaba de forma remunerada. Los aportes de la crítica feminista mostraron que los estudios acerca de los Estados de bienestar al centrarse de forma exclusiva en la relación entre el Estado y el mercado de trabajo, ponían atención únicamente en la posición de las mujeres como ciudadanas cuando éstas se vinculaban al trabajo remunerado, omitiendo la responsabilidad central de ellas tienen e indispensable para la reproducción de la sociedad.

Desde este punto de vista, también el modelo teórico propuesto por Esping-Andersen estaría excluyendo la consideración del *trabajo no remunerado* realizado por las mujeres en el ámbito privado (Orloff, 1993; O'Connor, 1993; Lewis, 1992; Lister, 1994; Kilkey y Bradshaw, 1999). Finalmente, el eje del análisis feminista se traslada de la relación entre el trabajo y el bienestar, a las relaciones *entre trabajo remunerado, trabajo no remunerado y bienestar* (Lewis, 1992 y 1997). Este giro supone hacer visibles las relaciones de poder que se construyen dentro de las familias y la necesidad de individualizar a los distintos miembros, en especial a las mujeres.

El propio Esping-Andersen (1996, 2002) retoma buena parte de las consideraciones de género que fortalecieron su teoría y subraya además la calidad variable de las configuraciones de los regímenes de bienestar. Observa de este modo que el desarrollo de los Estados de bienestar europeos fue posible en el contexto de expansión de las sociedades industrializadas. En consecuencia, gran parte de la producción del bienestar de la población descansaba en los ingresos obtenidos a través del mercado de trabajo, que significaba un nivel de ingreso por la vía del salario, suficiente para el trabajador y su familia. Reconoce también que el modelo de “trabajador” sobre el cual se originaba la titularidad de derechos a la seguridad social y que surgía como una de las “condiciones” del éxito del Estado de bienestar era el de un varón adulto, con empleo de tiempo completo y durante toda su vida (Esping-Andersen, 1996). Según Esping-Andersen: «...*la política social y las relaciones industriales actuaron en tandem (...) en otras palabras, la política social al mismo tiempo asumió y creó “la familia de trabajador estándar”*» (Esping-Andersen, 1996: 76).

De tal modo, sostiene que dos condiciones hicieron posible la instalación y el “éxito” de los Estados de bienestar: por un lado, la estabilidad en el empleo de los varones “jefes de familia”; por el otro, la estructura sectorial del empleo, asentada en la expansión de la industria (Esping-Andersen, 1996). Esto a su vez suponía la disponibilidad de las mujeres como cuidadoras de tiempo completo, durante toda su vida, y por consiguiente un determinado modelo de familia, heterosexual y estable durante la totalidad del ciclo vital.

En tanto requisitos para su sostenimiento, el debilitamiento de la sociedad industrial, así como la declinación del modelo familiar de provisión masculina, pondrían en jaque los fundamentos del Estado de bienestar. Como veremos, esta consideración resulta particularmente relevante para ser atendida en el análisis del caso argentino.

Las familias y relaciones de género en la configuración de los regímenes de bienestar

Las reflexiones sobre la teoría de Esping-Andersen se ampliaron y profundizaron al observar que los Estados de bienestar se habían configurado sobre la base del denominado *modelo familiar de varón proveedor/ mujer ama de casa*. Desempacar esta idea supuso interesantes aportes que condujeron a explorar los distintos modos en los que la dimensión de género se imbrica en los regímenes de bienestar, así como también sobre los resultados diversos que se producen en términos de género (Lewis, 1992, 1997; Sainsbury, 1996, 1999).

El estudio comparativo de los regímenes de bienestar permitió observar que «*los distintos modelos reflejan distintas nociones acerca de las “obligaciones familiares” y acerca de cuán apropiada es la vinculación estatal en la ayuda a las familias para alcanzar los resultados acordes con sus responsabilidades en la provisión del cuidado*» (Sainsbury, 1999: 246). Podemos agregar que este tipo de análisis da cuenta de diferentes formas de estratificación por género y también por clase social, en especial, cuando se aplica a sociedades con alto grado de desigualdad social, como la argentina.

Sainsbury (1999) sostuvo que mientras el régimen conservador asocia claramente su lógica política con el mantenimiento del paradigma del varón como proveedor principal o único de ingresos para sostener familias tradicionales, produce un reforzamiento de la función cuidadora de las mujeres. Esto no quiere decir que las mujeres no sean reconocidas como trabajadoras, sino más bien que el hecho de serlo no las eximiría de ser las principales responsables de la provisión del cuidado familiar. De tal modo, la lógica política y de género del sistema conservador redundaría, por ejemplo

en que se establezcan licencias para las trabajadoras que son madres pero escasas licencias por paternidad.

Por otra parte, en el marco de este tipo de Estado bienestarista no solo las mujeres son las principales cuidadoras, sino que además las familias detentan mayores obligaciones para la provisión de bienestar. Los resultados de estas políticas pueden redundar en que mientras las mujeres funcionan como las principales proveedoras de cuidado, acumulan menores oportunidades de ser elegibles para los beneficios de su propio cuidado. Por ejemplo, se limita su capacidad de aportar a cajas de previsión social y ser titulares de los beneficios de la seguridad social para la vejez.

El modelo liberal, a través de su doctrina de mínima intervención estatal y delegación al mercado, se posiciona como apartado de la intervención en las dinámicas de las familias. Heredero de la tradición que disocia las esferas pública y privada, coloca buena parte de los servicios personales en manos de las familias y los mercados (Shaver, 1996). Premia así a los individuos con mejor nivel de ingreso y en consecuencia más preparados para adquirir (por la vía del mercado) los bienes y servicios necesarios para su bienestar (Sainsbury, 1999). Simultáneamente, en ese acto se presenta una problemática en relación con la capacidad de las mujeres de lograr su propia autonomía, reproduciendo en ocasiones sus grados de dependencia frente a otros sujetos mejor posicionados en la esfera del mercado (Fraser y Gordon, 1994; Shaver, 1996).

No obstante, la doctrina liberal mantiene la transferencia de ingresos para las familias de menor nivel socioeconómico, a fin de balancear como señala Sainsbury “los fracasos de las familias” en la provisión de ingresos, mas no los del mercado. De esta manera, las mujeres pobres –en especial las “madres solas”– pueden reclamar beneficios en su carácter de cuidadoras, pero en cambio no pueden hacerlo los hombres empobrecidos. Finalmente, en comparación con los hombres, las mujeres cuentan con menores posibilidades de acceder a la seguridad social, dada su importante vinculación en el trabajo doméstico y de cuidado, y la menor probabilidad de encontrarse en igualdad de condiciones para generar ingresos significativos.

En ninguno de estos modelos –el conservador y el liberal– los beneficios provenientes del trabajo de cuidado se equiparan con aquellos derivados del trabajo, hecho que configura un tipo de segmentación particular que se superpone con la estratificación anteriormente señalada.

En otro orden, en el modelo socialdemócrata el Estado interviene precisamente para modificar las reglas de juego propias de la lógica del mercado y procura de ese modo alcanzar mayores niveles de igualdad social y de género. El Estado provee servicios públicos de cuidado y hombres y mujeres pueden ser elegibles para su utilización. Los derechos vinculados con lo que Sainsbury (1996) denomina *principio de mantenimiento o provisión* y los asociados al cuidado pueden indistintamente ser aplicados a ciudadanos de uno u otro sexo. En definitiva, el desarrollo ideal de este tipo de régimen parte de los principios que sustentan el modelo que Fraser (1998) denomina como *proveedor universal y paridad en el cuidado*, y que potencialmente amplía las posibilidades de elección de la ciudadanía, con independencia de su género.

En relación con lo señalado, debe reconocerse que estos modelos constituyen “tipos ideales” que no necesariamente se presentan de forma nítida en el contexto de sociedades ni estados concretos. Tampoco se imbrican de forma tajante los modelos de Estado de bienestar con los modelos de género, sino que en los casos nacionales se encuentran diversas formas de presentación de los supuestos acerca de la provisión de derechos sociales y de género.

Autoras como Lewis y Ostner (1991) propusieron esquemas analíticos que buscaban dar cuenta de la particular extensión del *modelo familiar de provisión masculina* en la construcción de Estados de bienestar, y en el contexto europeo analizaron comparativamente la existencia de modelos “más o menos fuertes” de dicho paradigma. Lewis y Ostner (1991) sostuvieron que ningún país ha logrado sostener un modelo de tal radicalidad en la asignación de derechos por la vía del proveedor familiar y,

a partir de ello, definen una tipología de Estados según la adaptación al modelo, distinguiendo entre mayor y menor intensidad de dicho arreglo.⁹

Sainsbury introduce una observación más compleja en la cual distingue entre los derechos que llegan a los varones como proveedores y las mujeres en su calidad de esposas (y que responden a lo que denomina el “principio de mantenimiento”), de aquellos que llegan a las mujeres a partir de su condición de madres (vinculados con el “principio de cuidado”).

Desde esta perspectiva, se conformarían tres enfoques diferentes en la asignación de derechos en función de sus configuraciones de provisión y cuidado, aun cuando las políticas estatales articulen aspectos asociados con uno y otro tipo. Estos son:

- a. *El modelo de varón proveedor*, cuyas bases para la titularidad de derechos parten del principio de mantenimiento y se vinculan por tanto, al jefe de hogar, y el cuidado se presupone como una responsabilidad –femenina– del ámbito privado.
- b. *El modelo de roles de género diferenciados*, que asocia la titularidad de derechos según responsabilidades diferentes, por lo que las mujeres acceden en su papel de cuidadoras y los varones como proveedores, manteniendo la organización del cuidado en el espacio privado (inclusive cuando las mujeres pueden ser también titulares de derechos como trabajadoras).
- c. *El modelo de individuos proveedores y cuidadores*, cuyas bases para la titularidad de derechos se asocian a la ciudadanía o la residencia, sin distinguir según el género de los ciudadanos y en el cual se consolida una fuerte acción estatal en la provisión de servicios de cuidado (Sainsbury, 1996 y 1999).

En tal sentido, se logró hacer visible el modo en que la asignación de responsabilidades de provisión suponía un particular sistema relacionado con la organización del cuidado, que se construía y recortaba a través de

⁹ La tipología de Lewis y Ostner incluye un Estado de “modelo fuerte” de provisión masculina (Irlanda), un Estado de “modelo modificado” de provisión masculina (Francia) y finalmente un Estado de “modelo débil” de provisión masculina (por ejemplo, Suecia).

principios diferenciales para el acceso a derechos por parte de hombres y mujeres. Los dispositivos que configuran uno u otro modelo conllevan efectos sobre la calidad de vida de las mujeres, en términos de: ofrecer o restringir su capacidad de ingreso y permanencia en el mercado de trabajo, acceder a recursos y servicios del bienestar con independencia de sus vínculos familiares, y en última instancia, ampliar las oportunidades de protección de sus derechos como ciudadanas.

En el análisis empírico resulta necesario distinguir entre los “modelos” respecto de la definición de políticas sociales e incluso sobre representaciones sociales y culturales y su efectiva presentación en la división del trabajo según sexos (Sainsbury, 1996; Pfau-Effinger, 1999; Crompton, 1999).

Asimismo, para el caso argentino, una pregunta central del análisis del diseño de las políticas sociales es si acaso podemos identificar un único modelo vigente en la racionalidad de la regulación y la oferta estatal o bien una heterogeneidad que responde y se superpone con la aguda fragmentación social que empaña el bienestar de la población.

En línea con lo expuesto, debemos señalar que el análisis de género de los Estados de bienestar no se agota en la observación de los principios que orientan las políticas públicas (especialmente las de empleo), ni en el modelo de provisión familiar que sustentaron. Nuevos desarrollos han incorporado una dimensión analítica esencial que coloca al tema del cuidado como una categoría de análisis específica. Bajo este enfoque, se trata de examinar cómo se presentan los arreglos societales para la provisión de cuidado a las nuevas generaciones y las personas dependientes. Se asume así el cuidado no solo como un bien particularmente relevante para la sociedad sino además como parte de la configuración de instituciones básicas en la provisión del bienestar. En el próximo acápite desarrollaremos esta idea, la analizaremos en diálogo con sus antecedentes teóricos, relativos a la consideración del *trabajo reproductivo* e intentaremos presentar una mirada personal para el estudio de esta dimensión, a la que denominaremos la *organización social del cuidado*.

El cuidado como categoría para el análisis de los regímenes de bienestar

Más allá del modo en que los regímenes de bienestar definen el sistema de provisión de recursos económicos para los hogares, existe una dimensión central para el estudio de las políticas sociales a partir de un enfoque de género. Se trata de examinar el modo en que las instituciones públicas y privadas proveen servicios de cuidado para los niños y otras personas dependientes, y en este acto, por acción u omisión, configuran responsabilidades de cuidado a determinados miembros de la sociedad.

Los Estados de bienestar de la segunda posguerra se preocuparon principalmente por la protección de los adultos que participaban en el mercado de trabajo, de sus dependientes y de la protección de sí mismos en el momento en que dejaran de formar parte del mundo del trabajo remunerado. Como se ha señalado, las investigaciones acompañaron esta preocupación y colocaron su mirada en la relación entre el bienestar, los mercados de trabajo y los programas de sostenimiento del ingreso. En cierto sentido, el énfasis se ubicó en las relaciones de producción, omitiendo la relevancia del cuidado como aspecto central e indispensable para el desarrollo y la supervivencia de los niños y otras personas dependientes. De tal modo, mostraron serios límites para hacer visible, en los estudios comparativos del estado de bienestar, la cuestión del cuidado como una necesidad específica en el análisis de la provisión de servicios públicos y privados (Sainsbury, 1999; Daly y Lewis, 2000).

Mary Daly y Jane Lewis presentan una definición sobre el concepto de cuidado que constituye una perspectiva integradora y amplia, al mostrar las distintas interacciones personales e institucionales que intervienen en él. Entienden al cuidado como:

“las actividades y relaciones orientadas a alcanzar los requerimientos físicos y emocionales de niños y adultos dependientes, así como los marcos normativos, económicos y sociales dentro de los cuales éstas son asignadas y llevadas a cabo”

(Daly y Lewis, 2000: 285).

De especial interés es el hecho de que, más allá de la relación interpersonal en la cual participa la persona que cuida y la que es cuidada, intervienen en la *organización social del cuidado* instituciones públicas y privadas. De modo que el cuidado se produce en un espacio en el que se unen los niveles micro y macro. Incluso, allí donde nos encontramos frente a una relación interpersonal propia del ámbito microsocioal o considerado privado (por ejemplo, una mujer amamantando a su hija recién nacida) podremos explorar una serie de relaciones macrosociales, culturales y políticas que contextualizan –y en cierto modo construyen– esa actividad específica (por ejemplo, si la mujer que amamanta participa en el mercado de trabajo, si cuenta con licencia o tiempo para dedicar a su bebé, si convive con su pareja y si él interviene en otras tareas propias de la domesticidad, entre otras dimensiones).

Por ello, un análisis de las políticas sociales tendientes al bienestar estaría incompleto si omitiera la consideración sobre cómo se produce y organiza el cuidado en una sociedad determinada, cuáles son sus marcos normativos y los servicios que se producen y cuáles sus potenciales efectos para la configuración de determinado perfil de sociedad, en el que se incluyen las relaciones de género.

El punto de entrada que privilegiaremos para examinar las políticas sociales en Argentina será el de explorar lo que denominaremos *organización social del cuidado*. Entendemos como tal, la configuración que se desarrolla mediante las instituciones que regulan y proveen servicios de cuidado infantil, así como de sus resultados en el modo en que los sujetos pertenecientes a diversas clases sociales y género se benefician del mismo. Esta definición se diferencia de la noción de “régimen de cuidado”, aportada por Sainsbury (1994), para dar cuenta del modo en que disímiles instituciones configuran la asignación y la provisión del cuidado. Siendo el de Sainsbury un aporte por demás valioso, consideramos que para el caso argentino puede resultar reduccionista un análisis que busque demostrar un determinado “régimen”, dada la particular fragmentación de la sociedad y de las políticas, todo ello abordado en detalle en los próximos capítulos.

Los orígenes del concepto de cuidado

El ideal de *lo público* y *lo privado* como esferas separadas se remonta a la moral victoriana del siglo XIX. Intervienen en esta definición argumentos económicos así como también factores culturales y religiosos. El ámbito público era el de los mercados, la cultura y la política. En éste se desarrollaban, en especial por parte de los hombres, las actividades consideradas como productivas, a través de la participación en el mercado de trabajo y en los asuntos de la vida política y cultural de las sociedades. El ámbito privado era el de la domesticidad, las familias, el espacio en el cual se suponía que el Estado no intervenía. Era éste el escenario privilegiado para las mujeres, quienes se responsabilizaban de la ejecución y gestión de una serie de actividades vinculadas con el mantenimiento de los miembros de sus familias, a través de las tareas domésticas y de cuidado, centrales para la reproducción cotidiana y generacional de la fuerza de trabajo y de las nuevas generaciones. Claramente, la definición acerca de los roles atribuidos a hombres y mujeres configuraba una determinada división sexual del trabajo, pero también una cierta moralidad (el espacio doméstico y privado se consideraba el *apropiado* para las mujeres) que arrastraba un orden desigual en el acceso a derechos. Fueron las investigadoras feministas quienes, a partir de la definición de la existencia de esferas aparentemente dicotómicas de lo público y lo privado, desarrollaron una crítica a su misma configuración y a los principios que la sustentan (Pateman, 1988; Okin, 1989).

En términos de poder, pero también de autonomía económica y de acceso a derechos, había fuertes diferencias para aquellas cuya responsabilidad se circunscribía a la ocupación de espacios domésticos, el cuidado de los miembros de las familias, y aquellos cuya responsabilidad se centraba en la provisión económica del hogar y su desempeño se desarrollaba en la esfera pública, con la consiguiente responsabilidad y habilidad para tomar decisiones sobre el devenir de la sociedad.

Desde la década del setenta, la academia feminista insistió en la necesidad de hacer visible el trabajo que desarrollaban las mujeres en el ámbito del hogar y que resultaba indispensable para la reproducción

cotidiana y generacional de la fuerza de trabajo y del sistema económico. El debate sobre el llamado “trabajo doméstico”, “reproductivo”, posteriormente designado también como trabajo “no remunerado”, se extendió desde los países del norte hacia los del sur (Molineux, 1979; Larguía y Dumoulin, 1976; Barbieri, 1978; Jelin, 1978; Jelin y Feijoó, 1980; Benería, 2006; entre otras).

Uno de los principales aportes de esta línea de investigación fue el de problematizar el propio concepto de trabajo. La literatura de análisis socioeconómico solía (y suele) partir de una concepción estrecha del significado del término “trabajo” asociándolo exclusivamente con las tareas por las que se percibe un ingreso o salario. En cambio, el debate proveniente del feminismo consideró que las actividades desarrolladas en el espacio del hogar, principalmente por mujeres, caracterizadas como “no trabajo”, encubrían una serie de actividades esenciales para la reproducción cotidiana y generacional de los miembros de la familia (Feijoó, 1980). Se trata de un trabajo indispensable para el funcionamiento de la sociedad capitalista, pero que a diferencia del desarrollado en otros sectores, no produce bienes acumulativos y debe desempeñarse cada vez que se requiera, para el sostenimiento de la sociedad (Larguía y Demoulin, 1976; Barbieri, 1978; Stolcke, 1980; Jelin, 1978). Desde un enfoque “productivista”, estas actividades daban cuenta de la “inactividad” femenina, pero si se contabilizan en términos de tiempo o bien por su utilidad social, es claro que se debe considerar esta dedicación como *trabajo*.

Aun cuando gran parte de estos estudios se originaban en las corrientes marxistas de la academia feminista, con el tiempo la conceptualización y el estudio sobre el trabajo reproductivo y no remunerado, se fue ampliando y alcanzando a autores/as de distintos enfoques teóricos.

En tal sentido, podemos indicar que en la división de esferas entre lo público y lo privado, lo productivo y lo reproductivo, lo remunerado y lo no remunerado, se encontraban los fundamentos de la subordinación de las mujeres, quienes a partir de la responsabilidad doméstica socialmente asignada contaban con menores posibilidades de ingresar a la esfera productiva y remunerada y de generar las condiciones de su independencia.

Sin embargo, las mujeres no se encontraban del todo apartadas de la esfera de la producción. Por un lado, los avances conceptuales acerca del trabajo no remunerado se afinaron hasta mostrar la visión simplista escondida detrás de la idea que las “amas de casa” no trabajan ni producen. En la esfera doméstica las mujeres también producen bienes para el autoconsumo familiar y para su venta en la esfera del mercado. Por otra parte, una importante proporción de mujeres históricamente han participado en la esfera del trabajo remunerado.

De acuerdo con lo anterior, podemos señalar que los importantes avances conceptuales de finales de la década del setenta fueron mostrando que el ingreso de las mujeres al mundo del trabajo remunerado rara vez fue producto de una decisión individual y racional, sino que se vinculaba a procesos, necesidades y decisiones en las que intervenían cuestiones familiares y de organización de su unidad doméstica. Vale decir, que desde el lado de la oferta, el trabajo femenino se encontraba mediatizado por la necesidad de articular su participación en el mercado laboral con sus responsabilidades domésticas (Barbieri, 1978; Jelin, 1978; Feijoó, 1980; Jelin y Feijoó, 1980). Finalmente, por parte de la demanda de trabajo, la vinculación de las mujeres como trabajadoras fue promovida en aquellas actividades que perpetuaban los estereotipos de género: costureras, servicio doméstico, maestras, enfermeras, trabajadoras rurales. De esta forma, la asignación de la responsabilidad doméstica a las mujeres se combina con la segregación de ocupaciones en el mundo público (Crompton, 2006).

A la luz de las transformaciones sociales y económicas de los últimos treinta años, a nivel conceptual se ha podido dar cuenta de que no todo el trabajo reproductivo es no remunerado. El importante desarrollo del sector de servicios trasladó parte de las actividades necesarias para la reproducción desde las familias hacia la economía de mercado – como en el caso de la contratación de servicios de cuidado infantil, lavaderos de ropa o comida a domicilio –. Por otro lado, no todo el trabajo doméstico es meramente reproductivo, como en los casos en los que no hay niños en el hogar. Además, existe la posibilidad de simultaneidad de actividades, harto frecuente, por lo que resulta complejo distinguir entre lo productivo y lo reproductivo (Benería, 2006).

¿Trabajo reproductivo o de cuidado?

Si hasta la década de 1980, la noción de cuidado infantil se encontraba dentro del marco de estudios sobre el trabajo reproductivo y su consideración en la esfera de lo público se asociaba principalmente a la dotación de servicios para mujeres trabajadoras, en los noventa se comienza a delinear un giro en la consideración del concepto de cuidado.

Nancy Folbre (1994) da cuenta de una estructura y una política económica que constituyen las bases sobre las que se asienta el trabajo de cuidado que desarrollan las mujeres. Sostiene que las transformaciones en la naturaleza de las relaciones entre padres e hijos y entre hombres y mujeres conforman un rasgo central del desarrollo económico con importantes implicancias sobre el crecimiento sostenible y el bienestar social. Por el momento, el costo del cuidado infantil es absorbido principalmente por las mujeres que los crían. Lejos de indicar una expresión de elecciones individuales de carácter racional, múltiples factores se ponen en juego en el sostenimiento de este patrón social, generando determinadas estructuras que constriñen las capacidades de las mujeres de participar en otras esferas económicas. Las decisiones individuales (en términos de las acciones concretas que desarrollan los actores) serían parte de estrategias que no pueden ser vistas ni valoradas por fuera de las “estructuras de constreñimiento” en las que se desenvuelven.

Por otra parte, un conjunto de relaciones emocionales y de pautas morales se involucran en las actividades relacionadas con el cuidado (Tronto, 1993; Leira, 1992; Folbre, 1994 y 1998). Basadas en las investigaciones de Carol Gilligan (1982) sobre el diferente comportamiento moral de niños y niñas, autoras como Joan Tronto construyen una conceptualización acerca de una “ética” relacionada con el cuidado, que se asocia principalmente con las prácticas femeninas y se diferencia de “la ética de la justicia”, asentada en valores considerados universales e individualistas y vinculada con las prácticas predominantemente masculinas.

Para Folbre, la moralidad en la que se inscriben los “valores familiares” es leída a la luz de su funcionalidad para el desarrollo de

determinado sistema económico, que se asienta no solo en la “mano invisible del mercado” como sostenía Adam Smith, sino también en un “corazón invisible”: el de las mujeres que cuidan y desarrollan un conjunto de actividades para el bienestar de sus familias, y lo hacen simplemente “por amor” (Folbre, 1998).

¿Cómo asociar las nuevas consideraciones sobre el cuidado con los debates anteriores acerca de la relevancia del trabajo doméstico? ¿Cuáles de las prácticas que hoy denominamos como *cuidado* cruzan las del trabajo doméstico y cuáles se diferencian? ¿Cómo entender los distintos ámbitos en los que uno y otro tipo de trabajo se desarrollan? El cuidado como una categoría analítica puede incluir en parte la idea de trabajo doméstico pero no se restringe a éste.

En líneas generales, existen algunas similitudes entre el concepto de cuidado y el de trabajo reproductivo/doméstico que es importante señalar. En primer lugar, y teniendo en cuenta de forma exclusiva el trabajo que se desarrolla en el ámbito del hogar, resultaría un ejercicio ficticio distinguir entre el cuidado directo de los niños y personas dependientes y lo que sería trabajo doméstico. Para alimentar a un niño se requiere hacer las compras, preparar los alimentos, cocinar, luego darle de comer y finalmente, volver a organizar los elementos con los que se realizó esa actividad –lavar los platos y acomodar la cocina y el lugar donde ha comido–. ¿En qué medida podemos señalar que únicamente en el momento en que se alimentó al niño se lo estaba cuidando? Dicho de otro modo, el trabajo de cuidado presupone una serie de actividades domésticas que lo acompañan indefectiblemente.¹⁰

En segundo lugar, el cuidado infantil es una actividad que se realiza con frecuencia de forma simultánea con otras. De esta manera, el hecho de compartir una casa con un niño/a mientras por ejemplo, la autora escribe este texto, permite que pueda prestarle atención, ofrecerle algo para tomar, comer, o bien acercarle un juguete para que se entretenga sin la presencia de un adulto. Las tareas domésticas, muchas veces también se cruzan con

¹⁰ Este fue un tema de debate en el *Taller sobre Economía Social y Política del Cuidado*, organizado por UNRISD y desarrollado en Ginebra entre el 30 de noviembre y el 1 de diciembre de 2006, en el cual participé. En él, Elizabeth Jelin introdujo estas preguntas ofreciendo como ejemplo la actividad de bañar a un niño.

actividades de cuidado o de juego con los niños. Los niños nos acompañan al supermercado o por momentos participan de nuestras actividades en la cocina. Aunque nos “ayuden” o no, estar con ellos durante la realización de estas tareas supone un cuidado continuo.

De tal modo, hay una parte del cuidado infantil, principalmente de aquel que se desarrolla frecuentemente en el espacio del hogar, en el marco de una relación interpersonal en la que intervienen familiares directos o personas con las que existe un vínculo cercano, que suele permanecer invisible (de forma similar a lo que sucede con el trabajo doméstico o reproductivo), especialmente si se observan las relaciones económicas exclusivamente a partir de la matriz del empleo remunerado y la productividad.

No obstante, se hallan también diferencias significativas entre la noción de cuidado y la de trabajo doméstico/reproductivo, que nos indican que no todo el trabajo de cuidado conlleva el signo de la invisibilidad. El cuidado puede desarrollarse en el ámbito del hogar y ser remunerado, como en el caso del servicio doméstico. La invisibilidad resulta más afín a la mirada sobre el cuidado ofrecido por familiares directos –en especial madres y hermanas-, y se nutre de la discusión sobre la “inactividad” de las amas de casa.

El servicio doméstico, por su parte, padece de otros problemas en tanto es un trabajo que suele ser informal y de bajo salario, pero las trabajadoras insertas en esta actividad son contabilizadas en las cuentas nacionales y en la población económicamente activa (Cortés, 2004 y 2008). Esta variable habitualmente no está presente en la literatura europea y norteamericana, mas en América Latina sería inadecuado omitir el rol que el servicio doméstico tiene dentro de las estrategias de cuidado de las familias, particularmente entre las mujeres de clase media y alta.

Otra diferencia significativa entre la conceptualización del trabajo reproductivo y el cuidado es que este último puede desarrollarse en el ámbito público y ser remunerado (como en el caso de los jardines maternos y de infantes) o no remunerado (como en el caso de los comedores o jardines comunitarios u otros espacios de contención social). Puede además suponer un costo para los usuarios (en el caso de las

instituciones vinculadas al mercado) o no (como en aquellas instituciones que forman parte de arreglos comunitarios sin fines de lucro, de espacios de cuidado que se ofrecen a mujeres trabajadoras en función de determinados criterios de elegibilidad o bien, cuando se trata de instituciones estatales).

La observación sobre la dimensión del *cuidado* abre un espectro analítico diferente al del trabajo doméstico/reproductivo, en la medida que nos obliga a trascender el espacio de la esfera privada y a poner en consideración el modo en que distintas instituciones actúan como proveedoras de cuidado. Podemos indicar que la categoría de cuidado nos permite una lectura transversal a diferentes instituciones y actividades que se realizan de forma sostenida en una sociedad determinada, y que lejos de ser “privadas”, van tejiendo una singular red de relaciones y suponen una importante inversión de tiempo y de recursos.

En las actividades de cuidado participan de forma directa o indirecta, no solo las familias y hogares sino también el Estado –a través de la provisión de servicios o la transferencia de ingresos–, el mercado y las empresas –por medio de la provisión de servicios comodificados–, y diversas organizaciones de la comunidad. De este modo, como señalan Daly y Lewis, el concepto de cuidado se localiza en la “*intersección entre lo público y lo privado (tanto en el sentido de Estado-familia como en el de Estado-provisión del mercado); lo formal y lo informal; lo remunerado y lo no remunerado, y la provisión en términos de dinero o en servicios*” (Daly y Lewis, 2000: 282).

Se entiende así que el concepto de cuidado presenta un importante potencial para el examen de los Estados de bienestar y de sus transformaciones. Puede utilizarse para analizar los cambios producidos en los niveles micro, en tanto distribución de responsabilidades entre hombres y mujeres en el espacio familiar, como también a nivel macro, en tanto se examinan los cambios en la distribución del cuidado entre distintos sectores o pilares del bienestar (Daly y Lewis, 2000). En sentido complementario, puede observarse que la forma en que se configuran las instituciones de protección social, a partir de determinadas lógicas políticas, estructura diversos *regímenes* de cuidado.

La organización social del cuidado: instituciones que participan en el cuidado infantil

La configuración del régimen de política social en un contexto nacional determinado conlleva un significativo impacto en el modo en que se organizan las estrategias y actividades de cuidado tanto en el nivel micro como macro. El análisis sobre el cuidado nos dice algo también sobre la potencialidad de las políticas para promover la igualdad en el acceso a derechos, oportunidades y resultados de diversos grupos sociales y de género.

Sin embargo, el desarrollo teórico con el que se cuenta hasta la fecha parece ofrecer concepto cuya operacionalización para el abordaje de las ciencias sociales se encuentra todavía en construcción, y en proceso de afinación de los instrumentos, para captar del mejor modo y en contextos específicos, este importante potencial.

Por una parte, los estudios dedicados a caracterizar la carga y distribución de trabajo que supone el cuidado en el nivel micro se encuentran aplicando (y perfeccionando) metodologías para la medición del uso del tiempo que se destina a las tareas reproductivas y de cuidado de personas. Se desarrollan para ello encuestas representativas que buscan ponderar los tiempos que hombres y mujeres dedican a actividades remuneradas y no remuneradas, la carga total de trabajo de unos y otros, la variación en la inversión de tiempo de trabajo doméstico o de cuidado en distintos tipos de hogares, según clase social y disponibilidad de servicios públicos, entre otras dimensiones (Budlender, 2007; Esquivel, 2008; Aguirre y Batthyány, 2005; entre otras).

Por otra, los análisis del nivel macro, con los que se busca dar cuenta de la relación entre el diseño de políticas sociales y la organización social del cuidado, conllevan otros desafíos conceptuales y metodológicos. En principio, vemos que la categoría de cuidado no permite un análisis estrictamente sectorial sino que se debe considerar como una dimensión de análisis transversal a distintos tipos de políticas e instituciones, dado que intervienen diversas instituciones para generar resultados en torno al cuidado.

Sobre la base de este supuesto y recuperando el marco analítico de Gosta Esping-Andersen y los aportes de la academia feminista, Shahra Razavi (2007) diseñó un esquema para el análisis de los regímenes de cuidado según el cual se trata de examinar el rol y la participación de cuatro pilares del bienestar en la provisión del cuidado: la familia, el Estado, el mercado y la comunidad. A la conformación que emerge en la provisión multisectorial del cuidado, la denomina “diamante de cuidado” (Razavi, 2007). La principal potencialidad de este marco analítico consiste en facilitar una aproximación multidisciplinar al examen del “régimen de cuidado”, al no limitarse al examen de las políticas estatales ni al de las familias de forma exclusiva¹¹. Adicionalmente, esta aproximación permite evaluar los costos diferenciales que el cuidado supone para las familias según el peso relativo que los distintos pilares detentan en la configuración del “diamante del cuidado”. Su principal límite sería el de presuponer un esquema relativamente estable en la caracterización de los papeles que cada uno de los pilares de bienestar asume en la dotación del cuidado. Por el contrario, la hipótesis del presente trabajo es que en sociedades altamente desiguales, como la argentina, no resulta adecuado hablar de “un diamante de cuidado” sino que se pueden identificar una variedad de “diamantes”, definidos principalmente según los niveles de estratificación y fragmentación social, que se reproducen mediante la oferta segmentada de políticas y de diversa calidad según las clases sociales.

Dada la transversalidad y la complejidad de las instituciones que participan en la provisión de cuidado infantil, en el contexto argentino el universo de políticas que se requiere analizar a fin de examinar la

¹¹ Focalizar en el hecho de que las instituciones relevantes para su análisis no se limitan al hogar y la familia sino que abarcan la esfera del Estado, el mercado y la comunidad es coincidente con el marco analítico de Naila Kabeer (1998). Kabeer entiende al género como una “relación de poder que deriva de acuerdos institucionales que proporcionan a los hombres -más que a las mujeres- de un grupo social determinado, una mayor capacidad para movilizar reglas y recursos institucionales que promuevan y defiendan sus propios intereses” (Kabeer, 1998: 298). Esta definición proporciona una perspectiva interesante para dar cuenta de las desigualdades de género en la distribución de recursos, responsabilidades y poder. Desde este punto de vista, el marco de análisis sobre las relaciones sociales de género resulta de particular importancia para el estudio de las políticas sociales y del modo en que las instituciones de bienestar son signadas por determinadas matrices de género.

configuración de determinada organización social del cuidado es particularmente heterogéneo, y excede aquellas relacionadas con la provisión directa de servicios de cuidado (por ejemplo, las guarderías en los lugares de trabajo).

Políticas de impacto directo e indirecto en el cuidado infantil

Podemos señalar que existen por un lado, políticas e instituciones que intervienen *de forma directa* en la configuración social e institucional del cuidado, entre éstas las políticas de empleo y las que regulan la disponibilidad y el acceso a servicios de cuidado infantil –como los jardines maternos–. En los últimos años y principalmente en Europa, estas políticas se enmarcaron en lo que se denomina *políticas conciliatorias* (que apuntan a *conciliar* las responsabilidades laborales y familiares). En América latina, su análisis es aun incipiente. En buena medida, los principales avances se han producido a partir de la convocatoria realizada por organismos internacionales, y se encuentran agrupados en un volumen que refleja los aportes realizados por investigadores/as españolas y latinoamericanas/as en un seminario reciente.¹²

Ahora bien, mientras las políticas de conciliación entre familia y trabajo apuntan directamente al cuidado infantil como una estrategia que facilita el ingreso al empleo remunerado, resulta significativo explorar quién es el *sujeto* de la conciliación presupuesto por las instituciones de política social. Vale decir, quién es el titular de este derecho y quién el sujeto excluido del mismo. Como señaláramos en un trabajo anterior “el sujeto de la conciliación no es un sujeto neutro, sino un sujeto *femenino*” (Faur, 2006: 130).

Otras políticas que impactan de forma directa en el cuidado infantil no necesariamente tienen entre sus objetivos explícitos el cuidado. En esta categoría se presentarían, especialmente, las políticas de educación en el nivel inicial. También en éstas resulta interesante observar quién sería el

¹² Véase UNFPA-GTZ, 2006.

titular del derecho, en tanto se puede observar una diferencia en la titularidad respecto de las políticas que vinculan el cuidado infantil al empleo. En éstas, el titular del derecho no sería ya la “mujer trabajadora” sino el niño/a, lo que conlleva un potencial para la universalización del cuidado por la vía de la educación inicial (Faur, 2008).

A fin de dar cuenta del efecto que estas políticas tienen en la igualación de oportunidades sociales y de género, y por ende, sobre el bienestar de las familias, se deben examinar tanto los criterios de elegibilidad como sus resultados efectivos en términos de provisión de servicios por parte de los distintos “pilares de bienestar” y de efectivo acceso por parte de la demanda. Este análisis se desarrollará en los capítulos 3, 5 y 6 de la tesis.

Siguiendo el análisis desarrollado en la primera parte de este capítulo, la propia configuración del régimen de bienestar a través de sus distintas políticas sociales impacta *de forma indirecta* en la organización del cuidado infantil. Como nos recuerda Sainsbury: “El diseño de políticas merece atención porque las políticas varían en sus capacidades de reducir las desigualdades de género” (Sainsbury, 1999: 261).

Desde este punto de vista, cabe estudiar la forma en que se organizan los sistemas de salud, educación y previsión social y sus implicancias en términos de género. Este análisis permite revisar en qué medida las políticas sociales promueven determinados modelos de género tendientes a la transformación de las desigualdades o bien a su perpetuación. Partiendo del supuesto que las políticas públicas no solo proveen servicios y transfieren ingresos, sino además regulan –por acción u omisión- las funciones asignadas a las familias, los mercados y la comunidad, el estudio de las políticas sociales en el nivel macro nos dice algo sobre el modo en que –de forma indirecta- se construyen modelos de provisión y cuidado.

Finalmente, de particular relevancia para el contexto argentino resulta examinar las políticas sociales que se instalan como planes de alivio a la pobreza, entre éstas las de transferencia condicionada de ingresos o programas alimentarios. También ellas parten de supuestos acerca del papel adecuado para las mujeres en su interacción con la política y definen

responsabilidades de cuidado de forma muy concreta tanto para las familias como para la comunidad, como veremos en el capítulo 4.

En suma, este universo altamente heterogéneo de políticas sociales interviene mediante dispositivos centrales de la acción pública –provisión de servicios e ingresos-, asignando distintas responsabilidades y derechos a diversos grupos poblacionales. De este modo, repercuten de forma indirecta en las estrategias y resultados que pueden producir sus beneficiarios en términos no solo de vinculación al mercado laboral sino también de sus oportunidades de acceso a servicios de cuidado.

Recapitulando: principales herramientas analíticas de la tesis

El modo en que los individuos resultan elegibles para acceder a diferentes tipos de derechos mediante las políticas sociales, sean estas de protección del trabajo y la seguridad social, de salud, de transferencia de ingresos o de educación, resulta particularmente significativo para comprender la compleja imbricación entre los regímenes de bienestar y la configuración del cuidado. Como ya se ha señalado, las políticas pueden partir de modelos que asocian a las mujeres con el cuidado y al cuidado con una actividad del ámbito privado, o bien, promover la provisión de servicios que permitan desfamiliarizar el cuidado infantil.

A su vez, lo anterior necesariamente se debe complementar con los resultados efectivos de las políticas a través de su implementación. En tal sentido, el análisis de las políticas sociales y de su impacto sobre la organización social del cuidado infantil no buscará señalar “qué es mejor para las mujeres”, sino examinar en qué medida las instituciones públicas regulan y delegan responsabilidades sobre la base del principio de igualdad de derechos entre las personas o, en su defecto, de qué forma operan perpetuando las desigualdades preexistentes a través de una oferta de servicios fragmentada en términos de clase y segmentada en términos de género.

En consecuencia, las bases de la igualdad, como concepto que presume la expansión de las alternativas de vida y de autonomía, no solo

suponen la necesidad de reconocimiento de particularidades de género en la distribución social del cuidado y de su impacto diferencial en el bienestar de las mujeres, sino que requieren la implementación de políticas que integren la capacidad de elección por parte de los sujetos (Ellingsaeter, 2007). Este marco conceptual, vinculado con el modelo que Fraser (1997) denominó como “proveedor universal-paridad en el cuidado”, será la base sobre la cual la autora se propone analizar las instituciones de cuidado infantil en la Argentina contemporánea.

Se procurará mostrar cómo se configura la organización social del cuidado en el contexto argentino. Por ello, revisar la organización del cuidado infantil desde un enfoque de género constituye la cuestión central de la tesis.

Es decir, no se trata únicamente de observar el lugar de las mujeres en relación con el Estado de bienestar y el régimen de cuidado, sino también de explorar las posibilidades de las que disponen distintos grupos de mujeres, particularmente en relación con su pertenencia a diferentes sectores socioeconómicos y el modo en que el Estado regula y perpetúa dichas diferencias.

El análisis de género permitirá explorar el modo en que las políticas públicas distribuyen los recursos de la sociedad, impactando sobre las condiciones de vida de las mujeres y la configuración del cuidado infantil entre los distintos pilares de bienestar. No obstante, las transformaciones y procesos que se analizan en la tesis no se observan bajo el prisma de género de forma exclusiva; este estudio se imbrica de forma constante con los resultados de otros procesos económicos, políticos y culturales. Muy especialmente, en el caso argentino, cobra singular importancia el hecho de relacionar la dimensión de género con la de clase y revisar hasta qué punto la política social opera en la estructuración y reproducción o transformación de estas desigualdades. El análisis del cuidado infantil resultará particularmente útil para ello.

Capítulo 2: Contexto y trayectorias demográficas, políticas y socioeconómicas de la Argentina, 1976-2006

Introducción

A fin de comprender el contexto donde se ubica nuestro análisis acerca de las políticas sociales y las relaciones de género, con énfasis en el cuidado infantil, este capítulo da cuenta de las características y transformaciones que atravesó la sociedad argentina durante los últimos treinta años.

En primer lugar, se describen brevemente las características generales de la población, sus niveles educativos y comportamientos reproductivos, así como la estructura etaria y la localización regional. También se observa la dinámica de los hogares en la Argentina, a partir de los patrones de conyugalidad, el tamaño y la estructura de los hogares. En este sentido, se describen características generales y diferencias específicas en términos sociales.

Posteriormente, se exploran los procesos económicos y políticos que condujeron a un significativo incremento de la pobreza y la desigualdad social y a la actual fragmentación de la estructura social argentina. Respecto del mercado laboral, se examinan los cambios en general y la mayor participación de las mujeres en particular.

Por último, se presentan las preguntas que orientan la tesis, las cuales surgen frente a la evidencia de una nueva estructura social, profundamente fragmentada y segmentada en términos de género.

Estructura Poblacional Argentina

Rasgos sociodemográficos

Argentina ha atravesado una transición demográfica temprana con un alto nivel de urbanización (el 89,5% de la población se concentra en las

ciudades y aglomerados con más de 2000 habitantes) y bajas tasas de fecundidad promedio (2,4 hijos por mujer).¹³

Viven en el país aproximadamente 36,3 millones de personas, de las cuales el 51,3 % son mujeres y el 48,7% varones (Censo Nacional de Población, 2001). La diferencia en la tasa de feminidad se explica por la mayor expectativa de vida de las mujeres. En efecto, mientras la esperanza de vida masculina es de 70,6 años para las mujeres es de 78,1.

Tal como se observa en el siguiente cuadro, del total de la población argentina el 28,3% es menor de 14 años, en tanto el 9,9% supera los 65 años. Por su parte, la Ciudad de Buenos Aires muestra una estructura de edad más envejecida (arriba del 17% de su población supera los 65 años, con un importante peso de las mujeres). A la vez, en la estructura de población de la Ciudad es relativamente menor el peso de los niños y niñas de hasta 14 años (16,9% del total).

¹³ Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2001.

Cuadro 1: Población total por grupos de edad y sexo. Total del país y Ciudad de Buenos Aires. Año 2001, en porcentajes.

Provincia	Población Total	Grupos de edad			Varones				Mujeres			
		0 a 14 años	15 a 64 años	65 años y más	Total	0 a 14 años	15 a 64 años	65 años y más	Total	0 a 14 años	15 a 64 años	65 años y más
Total	36.260.130	28,26	61,84	9,89	17.659.072	29,46	62,29	8,25	18.601.058	27,12	61,42	11,46
Cdad. de Bs. As.	2.776.138	16,89	65,87	17,23	1.258.458	18,90	67,56	13,54	1.517.680	15,22	64,48	20,30

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001.

De acuerdo con el último Censo Nacional de Población realizado en 2001, en el país hay más de 4 millones de niños y niñas entre 0 y 5 años. De los cuales, alrededor de 2 millones son menores de 2 años, más de 1,3 millones tienen 3 y 4 años, y más de 714 mil tienen 5 años. En otras palabras, un 11% del total de la población infantil requiere cuidados particulares.

En efecto, la primera infancia supone una importante inversión de tiempo y atención por parte de los adultos. Se trata de niños sin autonomía para alimentarse y que requieren al menos de la presencia de una persona adulta. Por ello, nuestro análisis se centrará en el cuidado de esta población y la forma en que participan las distintas instituciones.

Cuadro 2: Población total y menor de 5 años. Total del país, año 2001.

Edad	Total
Población Total	32 260 130
0	677 115
1	627 790
2	693 044
0-2	1 997 949
3	670 597
4	680 732
3-4	1 351 329
5	714 495
0-5	4 063 773

Fuente: INDEC. Censo de Población, Hogares y Viviendas.

Argentina ha logrado la incorporación masiva de su población al sistema educativo formal. En este sentido, la población alcanza niveles educativos relativamente altos en el contexto de América Latina y el porcentaje de analfabetismo es en comparación, bajo. De acuerdo con los datos censales de 2001, solo un 3,7% de la población mayor de 15 años se encuentra en esta situación.

Por otra parte, no se presentan diferencias significativas entre varones y mujeres en cuanto al acceso y permanencia en la educación primaria y secundaria, pero sí se observa cierto desgranamiento en la escolarización a medida que avanza la edad. Esto sucede tanto en hombres

como en mujeres, aunque con una leve diferencia que da cuenta una mayor permanencia escolar en el caso de las mujeres. Este hecho se vincula con las desigualdades sociales que afectan, aunque en forma diferente, a ambos sexos.

Respecto de la población en edad escolar para el ciclo primario (6 a 12 años), el nivel de escolarización es del 98,3% para las mujeres y 98% para los varones. En la educación secundaria, se reduce el nivel de concurrencia y se abre una pequeña brecha en detrimento los hombres: Los datos del Censo de 2001 muestran una concurrencia escolar del 82,7% de mujeres y 79,3% de varones entre 13 y 18 años. Esto indica que existe todavía un extenso camino para alcanzar la cobertura universal.

El nivel educativo de los distintos grupos de población se relaciona con el estrato socioeconómico de los hogares a los que pertenecen. Asimismo, el grado de escolarización alcanzado suele incidir en las pautas de conformación de los hogares, en tanto, los miembros de una pareja suelen tener igual o similar nivel de educación. A modo de ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires, la educación alcanzada por ambos cónyuges es la misma en el 56,1% de las parejas convivientes. La mayor parte de las parejas restantes se concentra en categorías adyacentes, sin alejarse considerablemente de la norma (Torrado, 2003). Es decir, que en el ingreso en la vida conyugal y en la constitución de las familias, se evidencian pautas de homo sociabilidad que impactan tanto en los comportamientos reproductivos como en el bienestar económico de los hogares. Esto último se debe a la potencialidad de sus miembros para ingresar en el mercado de trabajo en condiciones más o menos favorables.

Comportamientos reproductivos y desigualdades sociales

Las bajas tasas de fecundidad y su constante disminución son un fenómeno histórico en la Argentina, excepcional en el contexto de América Latina, que se remonta a la última década del siglo XIX (Jelin, 2004). En 1895 la tasa de fecundidad era de 7 hijos por mujer, en 1914 disminuyó a 5,3 y hacia 1947 llegó a 3,2, cifra en la que permaneció hasta 1980. La tasa

de fecundidad era de 2,8 hijos para el período 1990-1995 y la estimación para el período 2000-2005 fue, acertadamente, de 2,4 hijos por mujer. En promedio, se tienen menos hijos en todo el país (Torrado, 2003, Jelin, 2004).

Sin embargo, existe una fuerte relación entre el nivel socioeconómico de las mujeres y el índice de fecundidad. De este modo, resulta evidente que las mujeres de hogares pobres tienen en promedio más cantidad de hijos. En este sentido, la Encuesta de Condiciones de Vida de 2001 muestra que el 29% de las mujeres de hogares pobres no tiene hijos pero entre las que sí tienen, el 41% son madres de 4 hijos o más (Ariño, 2003). En cambio, el 39% del total de mujeres de hogares no pobres no tiene hijos y entre quienes son madres, el 84% tiene entre 1 y 3 hijos, y solo el 16% tiene 4 o más.

Por su parte, la información censal da cuenta de que las provincias más pobres son también las que manifiestan una mayor tasa de fecundidad. Entre estas: Misiones: 3,7; Santiago del Estero: 3,5; Formosa y Salta: 3,4. Las jurisdicciones con menores tasas de fecundidad son la Ciudad de Buenos Aires (1,8) y la provincia de Santa Fe (2,4).¹⁴

La contracara de este fenómeno es que mientras la fecundidad global descende, la maternidad entre adolescentes se mantiene invariable en tanto se concentra fundamentalmente en los sectores más desaventajados socialmente. En números absolutos, para el total del país, en 2005 se registraron 712 220 nacimientos, de los cuales 107 109 correspondieron a madres de hasta 19 años. Dentro de estos últimos, 2699 correspondieron a niñas de entre 10 y 14 años, con alta probabilidad de revelar situaciones de abuso sexual.¹⁵

Marcadas diferencias sociales y regionales se observan en las cifras de maternidad adolescente: mientras el 27,3% de las mujeres pobres ha sido madre antes de los veinte años, solo el 1,6% de quienes viven en hogares de altos ingresos atravesó esa experiencia (Ariño, 2003, sobre la base de la ECV, 2001).

¹⁴ Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, 2001.

¹⁵ Fuente: MSAL, *Estadísticas Vitales, Información Básica Año 2005*.

En contraposición, en las clases medias y en los sectores urbanos aumenta la edad en la que se tiene el primer hijo. De este modo, en la ciudad de Buenos Aires el desplazamiento de la edad para la primera unión se asocia con un corrimiento similar en la edad promedio de las mujeres que dieron a luz por primera vez, la cual osciló entre los 26 y 28 años en las décadas de 1980 y 1990, y a partir del año 2000 supera los 29 años (Mazzeo, 2004).

Cabe indicar que en estos patrones de fecundidad diferenciados operan también otros elementos, como el nivel educativo de las mujeres y las prácticas y entorno familiar en los que crecen las jóvenes. Por ejemplo, se ha comprobado una significativa asociación entre la edad en que la madre tuvo el primer hijo y la edad del primer embarazo de la hija, lo que refleja un comportamiento circular, en especial, en la fecundidad adolescente (Geldstein y Pantelides, 2001).

Estructura y dinámica de los hogares y familias en la Argentina

Si bien la mayor parte de la población argentina vive en familias, estas son diversas y han cambiado su estructura y dinámica en las últimas décadas. Esto se ha dado de forma paralela con los procesos de cambio que atravesó el país en los últimos treinta años, los cuales analizaremos a continuación.

Las transformaciones en los modelos de conyugalidad y en las prácticas reproductivas, el aumento de la esperanza de vida, así como la mayor autonomía de las mujeres y los procesos de individuación -de hombres y mujeres- son factores que inciden en la conformación de los hogares. Las condiciones económicas de las familias y de sus miembros también intervienen en la forma en que se organizan los hogares, tanto en el tamaño como en su estructura.

A lo largo del ciclo de vida familiar, estos procesos se van transformando, hecho que no siempre resulta evidente mediante el análisis de información proveniente de encuestas y censos de población: parejas que se separan, familias que se recomponen con hijos propios y de una nueva

pareja, familiares y otros allegados que conviven con familias nucleares, miembros que migran, etc. Por lo tanto, es importante tener presente la diferencia entre los conceptos de familia y hogar considerando que muchas de las responsabilidades de la familia pueden recaer sobre miembros que no comparten el hogar (padres divorciados, abuelas/os, tías/os, etc.). Del mismo modo, el cuidado y el afecto pueden ser ofrecidos y recibidos sin la necesidad de que exista una convivencia cotidiana (Jelin, 2004).

Tal como señala Jelin (2004:1), lejos de ser una institución aislada, la familia es “parte orgánica de procesos sociales más amplios, que incluyen las dimensiones productivas y reproductivas de las sociedades, los patrones culturales y los sistemas políticos”.

El modo en que las políticas públicas regulan la sexualidad, la fecundidad, las uniones conyugales y sus posibilidades de reestructuración, así como los adelantos jurídicos y culturales respecto de los derechos de las mujeres y niños, intervienen para transformar las bases institucionales y a su vez las relaciones entre los distintos miembros de las familias.

En este sentido, la recuperación democrática argentina en la década del ochenta ha impactado fuertemente en la igualación de derechos civiles de hombres y mujeres en el ámbito de las familias. En esta década, se sancionó la ley de divorcio vincular, se otorgaron iguales derechos en relación con la autoridad paterna y materna y se equiparó el estatus de los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio. La década del noventa y los primeros años del siglo XXI constituyeron otro avance en términos de legislar mecanismos de sanción frente a la violencia familiar, y posteriormente, la instalación de políticas de salud sexual y procreación responsable.¹⁶

Por otra parte, el contexto, las transformaciones socioeconómicas, como también las políticas de expansión o contracción de las prestaciones

¹⁶ Entre las principales leyes sancionadas, podemos mencionar que en 1985, se sancionó la Ley N°. 23264 que otorgó la patria potestad compartida a padres y madres. En 1987, la Ley N°. 23515 de matrimonio civil, que reconoce el Divorcio vincular. En 1991, se sancionó la Ley N°. 24021, de cupo femenino en los parlamentos. En 1994, la reforma de la Constitución Nacional otorgó jerarquía constitucional a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y otros tratados de derechos humanos. En 1994, se sancionó la Ley N°. 24417, de violencia familiar, y en el año 2002, se promulgó la Ley N°. 25673, de Salud Sexual y Procreación Responsable.

estatales y la disponibilidad o no de servicios de cuidado, afectan de forma directa las dinámicas de los hogares. Entre ellas podemos mencionar el movimiento de sus miembros en la esfera de la economía rentada y su participación en la esfera reproductiva y comunitaria. Vale como ejemplo, los arreglos entre los miembros adultos, en especial las mujeres, para brindar cuidado a los más pequeños, mientras participan del mercado laboral remunerado.

Pautas de conyugalidad

Las pautas de conformación de la vida en pareja y de la constitución de la familia se han transformado de forma significativa en pocas décadas. Esto sucedió a nivel de país, como del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y la Ciudad de Buenos Aires. Dos de los rasgos más destacados de este cambio fueron el aumento de las uniones consensuales y la postergación de la edad de la primera unión, sea esta consensual o matrimonial (Torrado, 2003; Wainerman y Geldstein, 1994; Binstock, 2004; Mazzeo, 2004).

La frecuencia de los matrimonios legales disminuyó fuertemente durante los años del gobierno militar (de 1976 a 1982). Con el advenimiento de la democracia y en especial a partir de la sanción de la Ley de divorcio vincular en 1986, la nupcialidad sufrió un repunte explicable por la regularización de la situación matrimonial de los divorciados (es decir, los de segundas nupcias). Pasado este primer momento, se acentuó la tendencia que se delineaba desde la década de 1960: el reemplazo del matrimonio legal por nuevas formas de consensualidad. Cabe aclarar, que este proceso disminuye el número de matrimonios pero no de uniones. Entre 1990 y 2005, la tasa bruta de nupcialidad disminuyó un 33%. Mientras en 1990, la tasa era de 7,3 matrimonios por cada mil habitantes, en el año 2005, la misma tasa fue de 4,9 matrimonios por mil habitantes, que representaron en números absolutos 14 713 matrimonios (GCBA, 2005).

La unión consensual, la cual representaba una práctica más frecuente entre la población rural de bajos ingresos, se ha expandido en parejas

urbanas de sectores medios. Estas pasaron de representar el 7% del total de las uniones en 1960, al 18% en 1991; es decir, casi se triplicaron en treinta años (Torrado, 2003). Posteriormente, continuaron incrementándose, hasta constituir en el año 2001 el 24,5% del total de uniones del país¹⁷.

Por su parte, en la Ciudad de Buenos Aires, el importante incremento de las uniones consensuales en detrimento de las legales fue también altamente significativo, pasando de representar el 13,6% en 1991 al 27,2% en 2005. En otras palabras, en menos de quince años este tipo de unión conyugal más que duplicó su incidencia en el total de uniones.

Cuadro 3: Distribución porcentual de las uniones, por tipo.

Año	Uniones legales	Uniones consensuales
1991	86,4	13,6
2001	78,4	21,6
2005	72,8	27,2

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos (GCBA) sobre la base de datos censales y EAH 2005.

La rápida difusión de la consensualidad es uno de los indicadores que manifiesta la fragilidad de la institución del matrimonio y la modificación de determinado patrón o tipo ideal de “familia” establecida de una vez y para siempre. En efecto, no solo hay menos matrimonios, también hay más cantidad de divorcios. El porcentaje de personas mayores de 14 años que se encuentran separadas o divorciadas en la Argentina ha crecido del 0,6% en 1960 al 3,9% en 1991 y 4,8% en 2001, según los respectivos Censos de Población.

En forma paralela, en la ciudad de Buenos Aires aumentó la edad de la primera unión. Para las mujeres, en la década del ochenta la edad promedio al momento de la primera unión era de 26 años, en la década del

¹⁷ Fuente: INDEC-Censo Nacional de Población, 2001. En las uniones consensuales, se encuentran en proporción similar las parejas “reincidentes”, cuyos miembros o alguno de ellos habían tenido una unión conyugal anterior, como quienes han conforman una única unión. En contraposición, la proporción de uniones legales es notablemente mayor entre quienes tienen una única unión que entre los “reincidentes”.

noventa aumentó a 28 años y, para la década de 2000, supera ya los 30 años (Mazzeo, 2004).

Cabe indicar que la opción por la vida en pareja y en familia no ha disminuido sino que se ha modificado. De hecho, las tasas más bajas de nupcialidad y las más altas de divorcio pueden mostrar la existencia de una mayor libertad para abandonar relaciones insatisfactorias, como un proceso de cambio social hacia la constitución de nuevas formas de familia (Jelin, 2004). Lo antedicho no puede dejar de analizarse bajo la perspectiva de procesos socioculturales más complejos, relacionados con la individuación, y de procesos político-económicos también emergentes, relacionados con la contracción de los derechos sociales que se extendían a los miembros de las familias mediante el trabajo asalariado formal del “jefe de familia”.

Asimismo, la ampliación de la edad promedio en el momento de la primera unión y el incremento de uniones consensuales se relacionan con la mayor autonomía económica de las mujeres, producto de su salida al mercado laboral, lo que genera opciones para evitar sostener vínculos que no resulten satisfactorios.

Hogares y desigualdades sociales

A partir de la década del setenta, se identifican en el país cuatro cambios fundamentales: En primer lugar, se observa una reducción del número promedio de miembros del hogar. En segundo término, hay un incremento de las familias monoparentales. Tercero, se constata una disminución de las familias extensas¹⁸. Finalmente, se presentan con mayor contundencia los hogares unipersonales, particularmente en áreas urbanas (Torrado, 2003, Wainerman y Geldstein, 1994; Jelin, 2004; GCBA, 2005).

En relación con el tamaño promedio de los hogares en Argentina, es de destacar que el mismo ha ido disminuyendo desde finales del siglo XIX:

¹⁸ Entre 1970 y 1991, este cambio se produce en favor de las familiar nucleares. Las familias extensas se redujeron aproximadamente un 50%, pasando de representar el 32,1% en 1970 al 21,5% en 1991, retroceso que se aprecia tanto en las familias completas, como en las monoparentales (Torrado, 2003).

de 6 miembros en 1869 a 4,3 en 1947, y de 3,86 miembros en 1980 a 3,61 en 1991. Posteriormente, alcanzó los 3,57 miembros por hogar en el año 2001 (INDEC, 2003, en Jelin, 2004).

De acuerdo con lo expuesto, cabe indicar que existe un fuerte contraste en el tamaño de los hogares dependiendo de su nivel socioeconómico. Los hogares más pobres tienen más miembros que el promedio del total de hogares, y más que el promedio de hogares con mayores ingresos familiares per cápita.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, en el Área Metropolitana de Buenos Aires, frente a una relativa estabilidad de la cantidad promedio de miembros entre 1980 y 2003, el número de miembros en los hogares del quintil más alto disminuyó en un 16%, de 2,84 a 2,36. En tanto que, en los hogares del quintil más bajo, el número promedio de miembros se incrementó en un 20%, pasando de 4,04 a 4,89 en 2003 (Jelin, 2004). En consecuencia, podemos señalar que aumenta la brecha entre el quintil más bajo y el más alto, y los hogares más pobres duplican en tamaño a los más ricos.

Cuadro 4: Tamaño promedio de los hogares según nivel de ingreso. Área Metropolitana de Buenos Aires, 1980-2006¹⁹

Año	Número promedio de miembros	Nivel de ingresos	
		Quintil 1 (bajo)	Quintil 5 (alto)
1980 ^{a/}	3,31	4,04	2,84
1990 ^{a/}	3,29	4,33	2,37
2003 ^{b/}	3,31	4,89	2,36

Fuente: Jelin (2004) sobre la base de la EPH (a: octubre, b: mayo).

Sin embargo, las diferencias en el tamaño de los hogares no se explican únicamente a partir de los patrones de fecundidad diferenciales entre los sectores más ricos y los más pobres. En otras palabras, los hogares

¹⁹ Quintil IPCF válido para todos los hogares. El corte en el cuadro procura identificar los datos salientes a partir del cambio de metodología que atravesó la Encuesta Permanente de Hogares en el año 2003.

más grandes no solo tienen con mayor número de hijos, sino que también pueden tener más adultos en su composición.

Por ello, es importante profundizar en el análisis acerca de la estructura de los hogares y observar sus variaciones en dos sentidos: Primero, a lo largo del tiempo; segundo, a través de los distintos segmentos socioeconómicos (tomados para este análisis, según quintil de ingreso per cápita del hogar).

El siguiente cuadro nos permite indicar en primer lugar, que los hogares nucleares, y dentro de éstos, los conformados por una pareja e hijos, aunque han disminuido levemente entre los años 1991 y 2001 (al pasar de 42,3% a 40,8%, según los respectivos Censos de Población), continúan siendo la opción más frecuente en el país.

Cuadro 5: Tipos de hogares. Total país, 1991 – 2001.

	1991	2001
Persona sola	13,3	15,0
Hogar nuclear	64,1	63,2
* Pareja sin hijos	12,8	12,2
* Progenitor solo con hijos	8,9	10,2
* Pareja con hijos	42,3	40,8
Otros extensos, compuestos y otros	22,6	21,8

Fuente: Jelin (2004), sobre la base del Censo Nacional de Población 1991, 2001.

Asimismo, dentro de los hogares nucleares disminuyó la presencia de las parejas con hijos, incrementándose la de hogares monoparentales, que en el año 2001 representaban el 10,2% del total de hogares. Por su parte, los hogares conformados por la pareja sin hijos correspondían al 12,2% del total.

En segundo término, se observa una leve reducción de los hogares nucleares y compuestos. Este tipo de hogar representaba en el año 2001 el 21,8% de los hogares de todo el país. Se trata de hogares que reflejan el proceso de envejecimiento de la población y, como veremos, se presenta con mayor frecuencia en los hogares más pobres.

Finalmente, aumentó de forma significativa el porcentaje de hogares unipersonales. Este proceso se alimenta de comportamientos que se dan con mayor frecuencia en las áreas urbanas y entre los sectores más ricos de la escala social. De esta forma, en 2001 los hogares en los que vivía una sola persona representaban el 15% del total del país.

En síntesis, en la variación del tamaño promedio de los hogares intervienen tendencias superpuestas. Por un lado, las transformaciones en los comportamientos reproductivos, como la disminución de la fecundidad, ya que en promedio se tienen menos hijos que en décadas atrás y se los tiene más tarde en el ciclo de vida. Por el otro, un menor tamaño refleja un aumento de las familias monoparentales (en general producto de separaciones y divorcios) y de hogares unipersonales.

Cabe destacar la heterogeneidad que existe en Argentina en relación con los hogares con jefatura femenina. Al revisar los resultados de los Censos de Población se observa que estos hogares han pasado, para el total del país, del 14,1% en 1947, al 19,2% en 1980, al 22,4% en 1991 y al 27,7% en 2001.²⁰ Sin embargo, no todos ellos refieren a hogares con una mujer a cargo de hijos sino que en este porcentaje agregado se incluyen tanto los hogares unipersonales en los que vive una mujer (por ejemplo, habitados por viudas de edad mayor), como los monoparentales y aquellos que, aunque tengan pareja conviviente, señalan a la mujer como jefa de hogar en el momento de responder al censo o encuesta correspondiente.

Por otra parte, los hogares unipersonales reflejan procesos de individuación y también de envejecimiento de la población. Se componen de mujeres y hombres solteros o separados/divorciados, jóvenes o de edad intermedia y de personas mayores, principalmente mujeres viudas. Este tipo de hogar se presenta con mayor frecuencia entre quienes disponen de ingresos más altos y, por ende, pueden sostener el costo de financiar la manutención de una vivienda sin la necesidad de amortiguarlo entre varias personas.

²⁰ Censo Nacional de Población, en Jelin, Elizabeth; 2004.

Como se observa en los siguientes cuadros, mientras los hogares unipersonales representan el 16,8% del total de hogares urbanos, su presencia alcanza al 30,2% de los hogares más ricos y solo al 7,8% de los hogares más pobres. Es interesante resaltar, que en ese tipo de hogar habita solamente el 5,1% del total de la población urbana. El 12,4% de las personas con mayores ingresos viven solas mientras que entre quienes cuentan con menores ingresos, este porcentaje apenas representa el 1,5% para el total de aglomerados urbanos (cuadros 6 y 7).²¹

Respecto de los cuidados, las personas mayores que viven solas pueden tener necesidades especiales de atención, que son contenidas habitualmente por sus familias, aun cuando no convivan con ellas.²²

Al revisar la información relacionada con hogares monoparentales con hijos, es relevante anticipar que el 83% está encabezado por una mujer y el otro 17% por un hombre (Censo Nacional de Población, 2001)²³. Entre los hogares de mayores ingresos, la monoparentalidad se relaciona mayoritariamente con el aumento de las separaciones y divorcios y la frecuente permanencia de los hijos en el hogar materno (esta expresión ronda el 10% del total de hogares de los dos quintiles de ingreso más alto).

Entre los hogares más pobres, la proporción de hogares monoparentales con hijos es sensiblemente más elevada, alcanzando al 20,6% en el quintil más bajo para el total del país. Producto de las políticas macroeconómicas recesivas y las crisis en la provisión de servicios sociales, los hogares monoparentales de bajos ingresos tienen menores posibilidades de alcanzar niveles de consumo mínimo para sus familias con un único ingreso, hecho que se agudiza en el caso en que la jefa del hogar sea una mujer.

²¹ En la ciudad de Buenos Aires, en el año 2005, los hogares unipersonales constituyen el 26,9% del total de hogares. Viven en ellos solo el 10% de la población porteña (GCBA, 2005).

²² Como se ha señalado, la población mayor de 65 años representa en el total del país al 9,9% de la población, y en la Ciudad de Buenos Aires, al 17%, según datos del Censo Nacional de Población de 2001.

²³ De acuerdo con el relevamiento del Censo Nacional del año 2001, sobre un total de 1 427 336 de familias monoparentales, 1 185 110 tenían jefa mujer y el resto jefe varón. Fuente: INDEC.

En efecto, las posibilidades de sostenimiento de un hogar con niños por parte de una mujer sin pareja conviviente son considerablemente diferentes en los extremos de la escala social. En el caso de las jefas de hogares pobres, la precariedad de las condiciones del mercado de trabajo se profundiza con la escasez de servicios públicos de cuidado y hasta de servicios educativos para los niños menores de cinco años.

En términos generales, el hogar nuclear de pareja conviviente e hijos sigue siendo el arreglo más frecuente para la población de Argentina, lo cual se observa en los distintos niveles de la escala social. Cerca del 50% de la población argentina vive en hogares de este tipo, que representan el 38,3% del total.

Por su parte, los hogares trigeneracionales muestran una tendencia inversa a la de los unipersonales. Estos representan el 7,6% del total de hogares, pero su manifestación es notablemente más elevada en los hogares más pobres. En los hogares correspondientes al quintil más pobre, los hogares trigeneracionales constituyen el 14,8%, mientras que entre los hogares con mayor nivel de ingreso, el 1,7%. Aproximadamente, una quinta parte de la población de menores ingresos habita en hogares trigeneracionales (22%) y el 11,5% vive en otra forma de hogar extenso, en hogares compuestos y en otro tipo de hogares.

De esta manera, mientras para el total del país, los hogares más pequeños, unipersonales y de parejas sin hijos representan más del 50% del total de hogares del quintil más alto, en el quintil más bajo solo alcanzan al 11,7% de los hogares. En contraposición, los hogares nucleares con pareja conviviente o monoparentales, los extensos trigeneracionales y el resto de extensos y compuestos, representan cerca del 90% de los hogares del quintil de ingresos más bajos. En estos hogares de mayor tamaño, vive el 97,1% del total de personas con menores ingresos, como se aprecia en los siguientes cuadros.

Cuadro 6: Hogares por tipo de hogar y nivel de ingreso per cápita familiar. Total país, II Semestre 2006.

Quintil	Total	Uni-personal	Pareja sin hijos	Pareja con hijos	Progenitor solo con hijos	Extenso trigeneracional	Otros extensos, compuestos, y otros
1 -20% más pobre	100%	7,8	3,9	41,4	20,6	14,8	11,5
2	100%	3,7	9,7	50,5	11,3	12,2	12,6
3	100%	10,2	12,1	42,5	11,1	10,1	13,9
4	100%	20,1	14,8	37,8	10,1	5,2	12,1
5 -20% más rico	100%	30,2	20,8	27,5	10,1	1,7	9,7
Total de hogares	100%	16,8	13,6	38,3	12,0	7,6	11,7

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la EPH-INDEC

Cuadro 7: Personas por tipo de hogar y nivel de ingreso per cápita familiar. Total país, II Semestre 2006.

Quintil	Total	Uni-personal	Pareja sin hijos	Pareja con hijos	Progenitor solo con hijos	Extenso trigeneracional	Otros extensos, compuestos, y otros
1 -20% más pobre	100%	1,5	1,3	47,2	16,4	22,0	11,5
2	100%	1,1	4,9	54,1	8,9	18,0	13,1
3	100%	2,6	6,3	51,1	8,6	16,2	15,3
4	100%	7,1	10,3	50,6	9,0	9,2	13,8
5 -20% más rico	100%	12,4	17,4	44,2	10,6	3,6	11,8
Total de hogares	100%	5,1	8,2	49,4	10,6	13,6	13,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la EPH-INDEC

Cada una de las configuraciones analizadas en la estructura de los hogares genera demandas, posibilidades y estrategias diferenciadas de

cuidado infantil. En los hogares extendidos, por ejemplo, la cantidad de miembros puede ser un modo para cubrir los gastos así como una forma de organización para que los miembros del hogar cuiden a los integrantes más pequeños, mientras otros se insertan en el mercado laboral respondiendo a las oportunidades de una demanda con severas fluctuaciones.

Los hogares nucleares con hijos, con pareja conviviente o monoparentales encuentran diversas alternativas para organizar la participación de sus miembros adultos en el mercado de trabajo remunerado y los arreglos de cuidado infantil. Ello se relaciona con la disponibilidad de servicios de cuidado ofrecidos por el Estado, los recursos con que cuente el hogar para contratar estos servicios (servicio doméstico, jardín de infantes privado o ambos), la organización del cuidado a través de familiares convivientes o no convivientes, o de redes comunitarias.

Para completar la descripción del contexto social en el cual se ubica esta investigación, examinaremos las condiciones y transformaciones del entramado socioeconómico.

Principales rasgos políticos y económicos

Hasta mediados de la década de 1970 y a diferencia del resto de América Latina, Argentina compartió con sus vecinos del Cono Sur altos niveles de educación, bajos índices de subutilización de la fuerza de trabajo y relativamente baja dispersión salarial. Bayón y Saraví (2001) explican este desempeño favorable en torno a dos factores: Por un lado, la economía formal absorbía a la mayor parte de la fuerza de trabajo (entre 1963 y 1978 el desempleo urbano fue de solo 5,6% y la pobreza afectaba al 5% de los hogares del Gran Buenos Aires). Por el otro, existía un régimen de bienestar, consolidado durante el gobierno peronista en la década de 1940, tendiente a la cobertura universal, especialmente en las áreas de salud y

educación y a una cobertura significativa de la seguridad social (Bayon y Saraví, 2001, Huber, 1999).²⁴

El punto de inflexión de este proceso se puede ubicar en 1976, con la instauración de la última dictadura militar en la Argentina. El gobierno de facto optó por una radical transformación de la estructura económica mediante el fortalecimiento del sector financiero, la apertura económica y la desestabilización de la base productiva de industria nacional.²⁵

La apertura al mercado externo conllevó el abandono del modelo sustitutivo de importaciones. Entre 1976 y 1989 el Producto Bruto Interno disminuyó a una tasa anual promedio de 1,4% y en el período comprendido entre 1974 y 1990, el Producto Bruto Industrial se contrajo un 25% y el empleo industrial cayó un 40% (Bayon y Saravi, 2001).

Si consideramos, como señala Esping-Andersen (1996), que una de las dos condiciones básicas para la existencia del Estado de Bienestar en los países europeos fue la expansión del sector industrial en la estructura productiva, que permitía gran parte de la prosperidad de los hogares proviniera de los ingresos salariales, es posible imaginar el revés que en términos sociales supuso la profunda transformación de la estructura económica argentina a partir de la dictadura militar.

Las políticas sociales, como veremos, no solo no respondieron de una forma protectora sino que agudizaron las dificultades del contexto, dejando en buena medida la provisión del bienestar de las familias y hogares bajo la órbita del mercado y de los hogares.

La regulación sobre el mercado laboral buscó garantizar condiciones favorables para la acumulación de capital, a través de la reducción de los costos de trabajo. A partir de entonces y hasta la crisis del año 2001, en variadas etapas pudieron observarse procesos políticos y económicos cuyo común denominador fue la continua disminución del empleo formal (Cortés y Marshall, 1999, Beccaria, 2001). Asimismo, se contrajo sistemáticamente

²⁴ Para un análisis más extenso desde una perspectiva histórica ver: Beccaria y Carciofi, (1993).

²⁵ Esta estrategia articulaba tanto objetivos económicos como objetivos políticos, en relación con la búsqueda de desarticulación de las organizaciones sociales, entre las que se contaban las organizaciones obreras y empresarias (véase Novaro y Palermo, 2002).

el poder sindical, al eliminar los convenios colectivos y con ellos, la capacidad de negociación de los trabajadores (Beccaria, 1992; Cortés y Marshall, 1993).

De esta manera, se produce lo que Cortés y Marshall (1993) denominaron la primera “ofensiva contra el trabajo” que implicó el constante recorte de los salarios, por medio de incrementos en las remuneraciones por debajo de la inflación y del otorgamiento a las empresas de una mayor libertad para establecer remuneraciones de su personal. Mientras el sector manufacturero se contraía, ciertos diagnósticos consideraban que el aumento de los salarios había sido la causa principal del aumento de la inflación. A raíz de ello, se produjeron nuevamente fuertes ajustes sobre los salarios que afectaron la estructura distributiva (Beccaria, 1992). Como consecuencia, entre 1976 y 1989 la proporción de las remuneraciones de los asalariados en el ingreso nacional disminuyó del 45% al 32% (Bayon y Saravi, 2001).

La década de 1980, que en Argentina coincidió con la recuperación democrática en 1983, fue caracterizada por la CEPAL como la “década perdida” (CEPAL, 1990). La contracción de las economías nacionales, asociada a un elevado endeudamiento externo y, en Argentina, un marco de elevada inflación fue el contexto para la puesta en marcha de las llamadas “políticas de ajuste”, que impactaron en la calidad de vida de los hogares.

En rigor, debido al diagnóstico que clamaba por la urgente implementación de políticas de “estabilización” del gasto público, se fueron dejando de lado los principios de universalidad del Estado de Bienestar y se inició la aplicación de políticas que, buscando focalizar en situaciones de pobreza, atendían sobre todo los efectos urgentes de las sucesivas crisis. La deuda externa constituyó en Argentina un aspecto decisivo en la orientación de la política pública, en la medida en que resultaba el argumento para alinear la casi totalidad de las mismas. Pero a diferencia de lo ocurrido en otros países de la región, ésta no había sido colocada en inversiones

productivas o de infraestructura sino que había sido transformada en capital privado y sacada del país (Minujin, 1992).²⁶

Este escenario, ligado a períodos de altos niveles de desempleo y caída del poder adquisitivo de los salarios, fue modelando un tipo de sociedad en la que la desigualdad social se volvió un rasgo estructural, donde los ricos se volvieron más ricos y los pobres, más pobres.

Mientras el paradigma vinculado a las políticas “de ajuste” buscaba equilibrar el déficit fiscal, se implementaron una serie de medidas regresivas. Además, las políticas sociales introducidas no lograron compensar la reducción salarial así como tampoco la caída en la cantidad y calidad de los servicios sociales básicos (Bustelo, 1992; Lo Vuolo y Barbeito, 1994).

La acuciante situación económica había puesto de manifiesto los problemas del Estado de Bienestar en la región y la contracción de este modelo para el caso argentino. Se pasó entonces a lo que Bustelo (1992) ha denominado “la producción del Estado de Malestar”, en el cual la política social comienza a operar como una “ambulancia” de la política económica. En este contexto, el sector público, que había cumplido históricamente un papel dinamizador, signado por la incorporación de sectores pobres a una situación de protección social, se enfrentó a sus propias contradicciones, a un proceso de recesión económica y transformó su papel de forma tajante:

“Numerosos estudios han señalado la exclusión de un importante sector de la población de los beneficios de la política social, así como la ineficiencia asignativa del gasto social. Visto desde los pobres, el Estado de Bienestar es un ausente o su presencia circunstancial, fragmentada y/o acotada. Esta constatación fundamenta la crítica a la presencia del estado en la política social, particularmente a la prestación estatal de servicios sociales en salud y educación.”

(Bustelo, 1992: 125)

En términos más generales, las características del “Estado de malestar” implicaron: un comportamiento procíclico; el vaciamiento

²⁶ El capital fugado equivalía, en 1989, al 78% de la deuda. Cuando el Estado asumió responsabilidad total sobre la deuda en 1983, se puso a sí mismo en una situación de mayor debilidad y menor margen de maniobra, debiendo buscar comprimir el déficit y ordenar las cuentas “a cualquier costo.” Véase: Minujín (1992: 19).

presupuestario, sobre todo en el área social; políticas sociales inexistentes o acotadas a “áreas blandas”; descentralización de servicios muy deteriorados; privatización de servicios, sin regulación que asegure su eficiencia; falta de mecanismos de acceso universal y flexibilización de las relaciones de trabajo. De esta manera, se fortaleció la utilización de servicios no gubernamentales y familiares como generadores de bienestar, no por sus méritos participativos, sino como estrategia de transferencia de responsabilidades de atención y financieras desde el Estado hacia la comunidad y las familias (Bustelo, 1992; Minujin, 1992).

En la década del noventa, bajo el gobierno del Presidente Carlos Menem, se profundizaron las políticas de corte neoliberal que intentaban dar respuesta a la inflación, pero dieron lugar a un notable incremento del desempleo y la desigualdad social. Las políticas económicas prevalecientes en el período incluyeron el Plan de Convertibilidad, una caja de conversión a través de la cual se produjo un estricto control de la emisión monetaria, la reducción del déficit fiscal, la desregulación de los mercados y un plan generalizado de privatizaciones de las empresas del Estado. El ideario político de la época se alineó con los postulados del “Consenso de Washington”, que incluía reformas macroeconómicas, reformas en el régimen de comercio exterior y promoción del sector privado.

La economía experimentó un crecimiento relativamente alto: entre 1991 y 1999 el PBI creció a una tasa anual promedio de 4,7%, aunque con sucesivos procesos de expansión y retracción y serios problemas distributivos. Pese a ello, se profundizaron los niveles de desempleo y el debilitamiento de las instituciones que regulan las condiciones laborales, generando una importante fragilidad política en los sindicatos y centrales obreras.

En efecto, la crisis recesiva de las décadas de los ochenta y noventa, tuvo un importante impacto en las condiciones laborales de hombres y mujeres. Entre 1970 y 1990, se observa una declinación de la tasa de actividad económica, que responde sobre todo al retiro de la fuerza de trabajo de jóvenes y hombres en edades centrales (Monza, 1993). Entre 1980 y 1990, la desocupación se incrementó del 2,3% al 6% en el Área Metropolitana de Buenos Aires, mientras que la subocupación casi se

duplicó pasando del 4,5% al 8,1% de la Población Económicamente Activa. El empleo en el sector informal (incluyendo al servicio doméstico) operó amortiguando la crisis que comprimía a otros sectores productivos y pasó de representar al 42,1% en 1980, al 48,5% en 1991 (Bayon y Saraví, 2001). Asimismo, la contención de los aumentos salariales, asociada a un contexto de elevada inflación, impactó reduciendo el poder adquisitivo.

Como consecuencia de la estrategia de los hogares de incrementar el número de sus miembros en el mercado laboral, durante la década del noventa la PEA creció sin estar acompañada de creación de empleos, y los nuevos puestos que se creaban resultaban precarios. El desempleo alcanzó valores muy elevados: pasó de cerca del 6% en 1990 a casi el 14% en 1999, superando el 18% en 1995. Específicamente, mientras que hasta el final de los años ochenta entre el 2% y el 3% de los jefes activos eran desocupados, en el período analizado, llegó al 10% (Beccaria, 2001).

En este contexto, no solo fue imposible consolidar en Argentina un modelo de desarrollo viable en el largo plazo, sino que además se profundizaron los niveles de desigualdad y los sectores medios y bajos se volvieron todavía más vulnerables. Otra vez, la nueva estrategia de crecimiento económico alteró la estructura del mercado de trabajo, el rol regulador del Estado y su intervención en el área social. Como señalaremos a continuación, el impacto en el mercado de trabajo y en el bienestar de los hogares y de sus miembros fue dramático.

Respecto de las políticas sociales, durante la década del noventa, se fortaleció la tendencia que se perfilaba en los ochenta. Los procesos económicos destacados en páginas anteriores incidieron fundamentalmente en la reducción del gasto social, la flexibilización de las regulaciones laborales en perjuicio de los derechos de los trabajadores y la transformación del sistema de seguridad social. En este período se cuestionó la provisión universal de servicios de salud y educación por parte del Estado, en tanto suponía que era “ineficiente” por favorecer a los sectores medios en detrimento de los estratos de más bajos ingresos (Bayon y Saraví, 2001).

Por otra parte, la creciente deuda externa sería un problema en la segunda mitad de la década ya que pasó a representar del 32,3% del PBI en 1991 al 51,2% en 1999, lo cual anticipaba la crisis.

En tal situación, el Estado argentino, otrora benefactor, sufrió un fuerte proceso de precarización, acompañado por la focalización de sus prestaciones. La contracción de la actividad estatal implicó que el impacto regresivo de las medidas económicas no fuera moderado por políticas públicas, sino más bien amortiguado, a altos costos, por las familias y la comunidad.

En este sentido, la retirada del Estado sobre la organización familiar impulsó el traslado de los costos de salud y educación a las unidades domésticas. Así, se elevaron los costos de la reproducción de las familias, lo cual sumado al profundo cambio en las condiciones del mercado de trabajo, produjo un significativo aumento de la pobreza.

Durante el período 2001-2002, una nueva crisis generó un profundo cimbronazo para el bienestar de los hogares en la Argentina. Los niveles de actividad cayeron abruptamente, el abandono de la convertibilidad y la fuerte devaluación de la moneda acentuaron el proceso de destrucción neta de puestos de trabajo y el deterioro de la calidad de las ocupaciones. El desempleo alcanzó al 21,5% de la PEA, y la pobreza, a más de la mitad de la población (Beccaria, Esquivel y Maurizio, 2005).

En términos políticos, la crisis desatada hacia el final del año 2001 implicó la sucesión de cinco presidentes en una semana, hasta que asumió el gobierno interinamente el Presidente Eduardo Duhalde e implementó respuestas inmediatas para paliar la crisis. En efecto, el deterioro de la situación social y política requirió una acción de política pública “de emergencia”. De esta manera, bajo el amparo de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, se establecieron marcos normativos de excepción en las áreas sociales: la declaración de la Emergencia Alimentaria Nacional y la declaración de la Emergencia Nacional Ocupacional.²⁷

²⁷ Sancionadas en 2002, por la Ley 25561, Decreto 108/2002 y Decreto 165/2002, respectivamente.

La recesión del año 2001 fue seguida por un proceso de recuperación económica muy significativo, con niveles de crecimiento por encima del 8% anual por cuatro años consecutivos.

Cuadro 8: Crecimiento anual del PBI, 2000-2006

	2000	2002	2003	2004	2005	2006
Crecimiento anual del PBI	-0,8	-10,9	8,8	9,0	9,2	8,5

Fuente: CEPAL, sobre la base de Cuentas Nacionales Argentinas.

A partir del año 2003, y en el contexto de crecimiento del PBI, diversas medidas de política social fueron tomadas en dos direcciones principales. Por un lado, se buscó una mayor protección del empleo, se reactivaron las negociaciones colectivas entre empleadores y trabajadores y se apuntalaron los niveles de salario mínimo y las jubilaciones. De este modo, puede señalarse que el gobierno tendió a la “re-laboralización de la política social” (Cortés, 2007). En paralelo, las políticas de transferencia de ingresos y alimentos se fortalecieron en términos de cobertura y presupuesto, alcanzando a una amplia proporción de la población más pobre del país.

Efectos de las políticas en términos de pobreza y desigualdad social

El principal efecto de los procesos de política social y económica resumidos en el apartado anterior fue el incremento de la pobreza y la desigualdad social, polarizando y diversificando las situaciones de privación económica que se perfilaban en el país. El porcentaje de hogares pobres en Argentina pasó del 4% en 1974 al 45,7% en el año 2002. Posteriormente, comenzó un proceso de descenso hasta llegar en el año 2006 al 19,2% del

total de hogares en aglomerados urbanos.²⁸ No obstante, la actual estructuración social da cuenta de que lo que hace treinta años constituían “bolsones de pobreza” relativamente aislados²⁹, hoy representan en promedio a 1 de cada 5 hogares en el país, a 1 de cada 4 personas y a casi 1 de cada 2 niños, con una importante heterogeneidad entre regiones.

La convergencia de los procesos de desindustrialización y pérdida de empleo y de los salarios reales, sumada a la flexibilidad y precarización de las condiciones laborales y el empobrecimiento de las prestaciones estatales supusieron un crítico empeoramiento de las condiciones de vida de vastos sectores de la población.

De igual forma, durante las décadas de 1980 y 1990, la pobreza se tornó más heterogénea con la aparición de los llamados “nuevos pobres” (sectores con características “estructurales” de clases más acomodadas en términos de niveles educativos, tipo de vivienda, etc., pero que no disponían de los ingresos suficientes para cubrir el consumo mínimo). Mientras tanto, quienes ya vivían en contextos de pobreza -los pobres “estructurales”- profundizaron su condición³⁰.

²⁸ La información sobre pobreza y mercado de trabajo contenida en este documento se basa en la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (EPH-INDEC), excepto cuando se señale otra fuente. Es de destacar que en el año 2003, dicha encuesta modificó su metodología de relevamiento, pasando de ser una encuesta puntual, a una continua. Esto altera levemente la comparabilidad de las cifras, pero no impide dar cuenta del panorama de la situación en general.

²⁹ Minujin (1992) circunscribe la imagen de los “bolsones de pobreza” a los asentamientos precarios (villas miseria) en las grandes ciudades, que se percibían *al margen de la realidad social*.

³⁰ De acuerdo con Minujin (1992) la distinción entre pobres “estructurales” y “nuevos pobres” se asocia, con la historia de los grupos que se encuentran en una y otra situación. Mientras los pobres estructurales muestran situaciones de múltiples carencias en términos de infraestructura, capital cultural, etc. que indican una situación de pobreza de largo plazo, se comenzó a llamar “nuevos pobres” a aquellos grupos de población que, como producto de la crisis de la década de 1980 disminuyeron significativamente su bienestar. Por otro lado, y en términos metodológicos, esta distinción se asocia con los métodos de medición de la pobreza. La pobreza “estructural” se cuantifica a partir del criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que toma en cuenta un conjunto de variables que identifican carencias de vivienda, de agua y sanitarias, hacinamiento y nivel de instrucción y tasa de dependencia de los adultos del hogar. Por su parte los “nuevos pobres” serían aquellos sectores que sin mostrar carencias relacionadas con el método de NBI, sus niveles de ingreso no alcanzan a superar la Línea de Pobreza (LP), definida en función del valor de la Canasta Básica Total necesaria para alcanzar un umbral mínimo de bienestar en sus hogares.

Como se observa en el siguiente cuadro, entre los años 1980 y 1986 el incremento de la pobreza fue relativamente moderado, precipitándose a partir de 1987 y alcanzando un primer pico durante la hiperinflación de 1989. De tal modo, mientras en 1980 el 20,6% se encontraba por debajo de la línea de pobreza, en 1989 este porcentaje ascendió al 41,1%, engrosado especialmente por los hogares que reflejaban nuevos patrones de pobreza.

Cuadro 9: Evolución de la pobreza en el Gran Buenos Aires. 1980, 1990

	1980	1986	1987	1989	1990
Pobres	20,6	21,4	26,2	41,1	34,5
Estructurales	16,4	15,1	13,9	17,8	16,1
Nuevos pobres	3,2	6,3	12,3	23,3	18,4
No Pobres	79,4	78,6	73,8	58,9	65,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

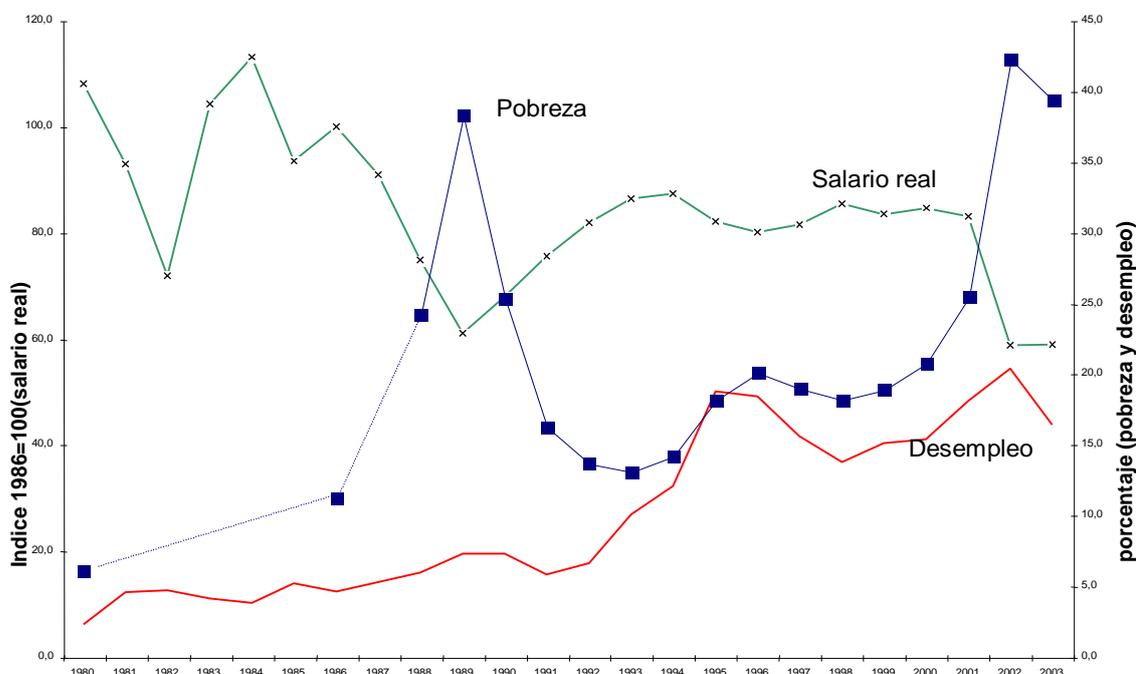
Fuente: Minujín, 1993, sobre la base de datos de la EPH correspondiente al mes de octubre de cada año.

Durante la década de 1980 se observa que el incremento de la pobreza se vincula tanto a las caídas y oscilaciones del salario real como a la agudización del desempleo. En la década de 1990, se logró contener la inflación con la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad y con ello se recuperaron relativamente los salarios reales, sin alcanzar los niveles de 1980.

El índice de pobreza cayó luego de la crisis de 1989, se incrementó con mayor énfasis a partir de mitad de la década de 1990 y alcanzó un nuevo pico durante la crisis del período 2001-2002. Antes de abandonar la convertibilidad, el 38% de la población vivía en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Esta proporción llegó al 57,5% en octubre de 2002, diez meses después de la devaluación de la moneda, para volver a los valores anteriores (38,5%) en el primer trimestre de 2005.

El siguiente gráfico resume los intrincados comportamientos y relaciones entre la desocupación, los niveles del salario real y de pobreza entre 1980 y 2003.

Gráfico 1: Evolución de la incidencia de Pobreza (estimaciones oficiales), el Desempleo y el Salario Real - GBA, 1980-2003.



Fuente: Sobre la base de Beccaria, Esquivel y Maurizio (2005). Datos de EPH-INDEC

A partir del año 2003, la recuperación de las remuneraciones fue positiva aunque menos intensa que la recuperación del empleo. El poder de compra de los salarios seguía siendo bastante inferior al de fines de 2001 y muy reducido desde una perspectiva de largo plazo. Entre octubre de 2002 y el tercer trimestre de 2004 su crecimiento fue del 8,1% en términos reales, por debajo de la pérdida del 30% registrada durante el año anterior (Beccaria, Esquivel y Maurizio, 2005). El crecimiento de las remuneraciones puede obedecer al efecto de las políticas de sostenimiento del ingreso aplicadas por el gobierno a partir del año 2003, entre las que se destacan los planes de transferencia de ingresos y la regulación e incremento del salario mínimo. Todo ello incidió en una considerable reducción de los niveles de pobreza.

Durante el año 2006, los niveles de pobreza continuaron en acelerada disminución aunque nunca regresaron a la marca anterior a la instauración de la dictadura militar. En el segundo semestre de 2006 la pobreza alcanzaba al 26,9% de la población del total de aglomerados urbanos y al 19,2% de los hogares. Revisando la información para el AMBA, observamos que para el mismo período, un 18,2% de hogares pobres y 25,5% de personas se encontraban en situación de pobreza. Finalmente, en la Ciudad de Buenos Aires, el 6,4% de los hogares y el 10,1% de la población no lograban obtener ingresos que los posicionara por encima de la línea de pobreza.

En el período analizado, la estructura social argentina se caracterizó no solo por una mayor prevalencia de sectores pobres sino además por una nueva matriz distributiva, profundamente desigual. Entre 1974 y 1999, los hogares ubicados en el decil superior pasaron de concentrar el 26,9% del total de ingresos al 33,9%. Mientras tanto, los hogares de los deciles 1 y 3 disminuyeron su participación en el total de ingresos del 11,4% al 8,2% (Altimir y Beccaria, 1999, en Bayón y Saraví, 2001).

Asimismo, a lo largo de la década del noventa para el Gran Buenos Aires, la distancia de ingresos familiares per cápita entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población se duplicó, al pasar de 10 veces en 1991 a 20 veces a fines de 2001. El coeficiente de Gini de estos ingresos se incrementó un 7% (pasó de 0,478 a 0,512). De hecho, la disparidad en los ingresos resulta más pronunciada cuando la unidad de análisis pasa a ser los hogares. En este sentido, los hogares mejor posicionados han concentrado dramáticamente las mejores oportunidades de ingresos (Esquivel y Maurizio, 2005). El análisis del comportamiento de la desigualdad social debe vincularse nuevamente con una mirada histórica. Como se ha señalado, el aumento de la desigualdad en la Argentina, se asoció hasta el inicio de la década de 1990, con la aguda inestabilidad en las variables macroeconómicas. Durante la mencionada década, e incluso en períodos de expansión (como el de 1995 a 1998) no solo se anclaron las remuneraciones sino que también se amplió la brecha de ingresos. Esta tendencia se profundizó en los primeros meses de 2002. En años más recientes, se observa que la “mejora” relativa del coeficiente de Gini logró equiparar los

valores de desigualdad del año 2004 a los observables en 1994, que por cierto no eran nada auspiciosos (Beccaria, Esquivel y Maurizio, 2005).³¹

En otras palabras, pese a las leves mejoras que en términos distributivos se observan en las mediciones más recientes del INDEC, aparece cierto “límite” en su reversión estructural. Mientras que en el primer trimestre de 2005 el 20% de los ocupados de menores salarios recibía el 4% de la masa total, el quinto quintil captaba aproximadamente el 49% de la misma. Además, el ingreso medio de este subconjunto de ocupados representaba 12 veces el del primer quintil (Esquivel y Maurizio, 2005).³²

El paisaje social y económico de la Argentina sigue dando cuenta de un país altamente desigual, donde la recuperación de la clase media convive con una alta concentración de la riqueza y una importante prevalencia de hogares pobres.

Comportamiento de los hogares y de sus miembros frente al nuevo escenario socioeconómico

Transformaciones de género en el mercado de trabajo

La incorporación de nuevos miembros al mercado de trabajo fue una de las principales estrategias de los hogares para enfrentar situaciones de crisis. En Argentina, se constata un importante incremento de la participación económica femenina, la cual se aceleró a partir de la aguda crisis del mercado de trabajo y la pauperización de los hogares. Vale decir, que el incremento de la participación económica femenina, en particular durante las décadas de 1980 y 1990 ha operado como una estrategia de adaptación de los hogares y de sus miembros para amortiguar las políticas de ajuste y las sucesivas crisis (Wainerman, 2002; Jelin, 2004; Beccaria,

³¹ Frente a esta evidencia, no debe olvidarse que la captación de ingresos que se logra a partir de la EPH no resulta fiel a aquellos ingresos obtenidos, por ejemplo, mediante rentas de propiedad.

³² Esquivel y Maurizio (2005) aluden a la “catástrofe distributiva” para referirse al empeoramiento sistemático de los indicadores económicos y la manera en la cual se plantean los “límites” a su reversión.

2001; Cerruti, 2000). Convergen en este proceso, por un lado la disminución de los ingresos reales de los trabajadores y la necesidad de aumentar los ingresos en el núcleo familiar; por otro, el aumento de los niveles educativos, las bajas tasas de fecundidad y la larga expectativa de vida para las mujeres.

Sin embargo, el hecho de que la participación de las mujeres cónyuges aumentara al mismo tiempo que descendía la de los varones, sugiere que la salida al mercado laboral de las mujeres responde a una reacción para reemplazar los aportes del presupuesto familiar de los varones jefes de hogar y apuntalar los deteriorados ingresos familiares (Cerruti, 2000). Esto implica que la incorporación de las mujeres al mercado laboral no puede interpretarse como mero indicador de modernización, desarrollo o crecimiento, como se entendía en la década de 1970, o como suele leerse en el contexto de economías altamente industrializadas.

Estos procesos configuran situaciones altamente diferenciales para las mujeres según su grupo social. Particularmente entre los pobres, la caída de los ingresos masculinos supuso que el salario de las mujeres que participaban del mercado laboral, históricamente bajo, se tornara un soporte fundamental para el relativo bienestar de los hogares (Minujin, 1990; Faur y Minujin, 1992). Ahora bien, mientras crecía la participación económica de las mujeres se profundizaba la precarización del mercado de trabajo, tanto para mujeres como para varones. No solo para aquellos pertenecientes a hogares pobres sino también para quienes habitaban en hogares que alcanzaban a cubrir sus principales necesidades.

Dramáticamente, puede observarse que para el AMBA, el trabajo de medio tiempo y sin protección aumentó para ambos sexos. Sin embargo, para el conjunto de las mujeres pobres, la desprotección en términos de derechos laborales no resulta la excepción, sino la norma. En efecto, hacia 1987 el 76,1% de las trabajadoras de hogares pobres estructurales y el 70,5% de las pertenecientes a hogares empobrecidos, trabajaban sin ningún tipo de protección social. Entre los varones, estos datos son también alarmantes pero algo menores que los de las mujeres (Minujin, 1990).

Cuadro 10: Trabajadores/as de medio tiempo y asalariados/as sin protección, según sexo y grupo social, AMBA, 1974 y 1987

	1974		1987	
	Medio tiempo (%)	Sin protección (%)	Medio tiempo (%)	Sin protección (%)
Mujeres				
Pobres estructurales	31,6	57,0	47,5	76,1
Pauperizados	--	--	48,9	70,5
No-Pobres	26,4	23,4	34,0	43,4
Varones				
Pobres estructurales	7,7	23,2	16,6	47,2
Pauperizados	--	--	15,5	49,1
No-Pobres	5,5	11,5	11,5	42,1

Fuente: IPA, Ministerio de Trabajo y Acción Social, BCRA e INDEC, citado en Minujín (1990).

Como se ha señalado, uno de los efectos más profundos de las políticas neoliberales de la década de 1990 fue la creciente precarización de las condiciones del mercado de trabajo, los altos niveles de desocupación y el importante ingreso de trabajadores “adicionales” –respecto del modelo de hogar de varón proveedor- en el mercado de trabajo remunerado, entre ellos, las mujeres. En este contexto, durante la década del noventa se profundiza la feminización de la fuerza de trabajo y la consiguiente reducción de las brechas de género en la actividad económica. En el período entre 1990 y 2002, la PEA femenina en el total de aglomerados urbanos creció en más de siete puntos porcentuales (del 43,2% al 50,8%). Las mujeres contribuyeron al crecimiento de los activos mucho más que los hombres, cuya participación económica cayó en tres puntos porcentuales (de 81,3 a 78,3). Estos procesos generan una disminución en la brecha de participación entre varones y mujeres, como se indica en el cuadro 11.

Cuadro 11: Tasas específicas de actividad (15 a 65 años). Promedios anuales, 1990-2002. Total aglomerados urbanos relevados por la EPH

	1990	1995	2002
Mujeres	43,2	48,6	50,8
Varones	81,3	81	78,3
Brecha	0,53	0,60	0,65

Fuente: Ministerio de Trabajo, DGEyEL (2005), sobre la base de la EPH –INDEC.

Sin embargo, el desempleo y el subempleo impactaron de igual forma sobre las mujeres. De tal modo que aumentaron su participación en el mercado de trabajo pero esto no implicó que estén efectivamente ocupadas; pasando de la inactividad a la búsqueda activa y/o permaneciendo como desocupadas luego de perder su puesto de trabajo (Beccaria y Maurizio, 2002). En consecuencia, el aumento de la oferta de mano de obra no fue acompañado de un aumento en la demanda de empleo, por lo que aumentó la desocupación, más aun entre las mujeres. En 1991, el 5,9% de las mujeres del AMBA de 14 y más años estaban desocupadas, en 2002 esta cifra se triplicó alcanzando el 18,8% (Wainerman, 2005). La subocupación femenina también creció en el período analizado. Producto de este proceso, Monza (2002) señaló que, para el total de aglomerados urbanos, cerca del 40% de las mujeres económicamente activas se encontraban desocupadas o subocupadas al finalizar el siglo XX.

La participación más significativa en la actividad económica, la cual supera el 50%, se encuentra entre las mujeres de mayor nivel educativo, pertenecientes a los hogares de los quintiles de ingresos superiores. Sin embargo, esta tasa de actividad no ha mostrado cambios considerables a lo largo de la década del noventa. Por su parte, la participación femenina en los niveles de ingreso más bajo da cuenta de un incremento muy importante en la década, aunque continúan participando en proporción notablemente menor que las que viven en hogares con mayor nivel de ingreso.

Cuadro 12: Evolución de las tasas de actividad femenina según quintil de ingreso familiar per cápita (mayores de 14 años). Total de aglomerados urbanos.

Quintil de ingreso familiar Per cápita	1991	1997	2001
I	21,4	32,5	34,9
II	28,0	34,9	37,1
III	33,2	39,1	39,2
IV	45,5	47,3	47,0
V	56,8	55,9	56,0

Fuente: Faur y Gherardi (2005) sobre la base de información del INDEC y UNICEF, 2003.

Esta situación puede estar mostrando el resultado de varios procesos convergentes. Por un lado, una transformación en la oferta de trabajo entre las mujeres, vinculada no solo al incremento de la desocupación y a la reducción de los ingresos de los varones, sino también, particularmente en los hogares de ingresos mayores, a la expansión de la educación de las mujeres y la transformación de las estructuras y las dinámicas familiares, que se manifiesta en la postergación del matrimonio, las separaciones y la reducción del tamaño de las familias (Wainerman, 2003). Por otro, la conformación de una demanda de empleo altamente segmentada, que incorpora a mujeres de alto nivel educativo, incluso para el desempeño de trabajos para los que se encuentran sobrecalificadas. Por ello, mientras entre los ocupados varones son mayoría aquellos que tienen hasta 12 años de escolaridad (55%), entre las ocupadas mujeres la mayoría tiene más de 13 años de escolaridad completo (57%).³³

En los años subsiguientes a la crisis, se experimentó una rápida recuperación del nivel de ocupación y más tibiamente de los salarios. La implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) logró hasta cierto punto contener los ingresos de los hogares, a la vez que aportó en la dirección de recuperar los niveles de ocupación, en la medida que el gobierno consideró a los beneficiarios de este plan como “ocupados” en sus estadísticas. De hecho, buena parte de este proceso fue impulsado por

³³ Datos del Siempro, sobre la base de la EPH del INDEC.

la masiva incorporación de mujeres como beneficiarias PJJHD, que superaron el 60% de los beneficiarios del Plan en su momento de máxima expansión, proviniendo mayormente de la inactividad (Cortes, et.al., 2003). De tal modo, el efecto conjunto resultó en una disminución del desempleo que fue menor entre las mujeres que entre los varones (UNGS, 2003).

Más allá del impacto de los planes de transferencia de ingresos, entre octubre de 2002 y el tercer trimestre de 2004 se registró un aumento anual de las ocupaciones no ligadas a los planes de empleo del 7,6%. Los indicadores de empleo permiten observar que en los primeros años de la recuperación, el crecimiento del empleo total estuvo acompañado de aumentos en la participación de los puestos asalariados no registrados, acentuando el deterioro de la calidad de las ocupaciones. A partir del año 2004, aumentó la proporción de los nuevos empleos con cobertura de la seguridad social. No obstante, la tendencia en este sentido aun no resulta clara. Al excluir a los beneficiarios de Planes Sociales, se encuentra que los niveles de empleo del año 2004 se asemejan a los del máximo registrado en 1999 (Beccaria, Esquivel y Maurizio, 2005).

En el segundo semestre de 2004, el porcentaje de jefes de hogar ocupados (hombres y mujeres) pertenecientes a hogares pobres, excluyendo a los beneficiarios de planes de empleo, era del 71,3%, 15 puntos inferior al de los jefes de hogares no pobres. Esta brecha se reduce cuando se incluyen los planes, lo cual muestra el impacto de los programas de empleo para un conjunto importante de los miembros de hogares de bajos recursos. A pesar de lo expuesto, el desempleo de los jefes y jefas de hogares pobres (12 y 14% respectivamente) triplicaba al de los jefes de hogares no pobres (4%) (Esquivel y Maurizio, 2005).

Pese al importante crecimiento económico, a partir del año 2003 se mantuvieron elevados los niveles de informalidad laboral, siendo relativamente mayor la precariedad del trabajo femenino frente al masculino. Consecuentemente, mientras la tasa de empleo no registrado para el año 2006 alcanza a un 42,3% de la población mayor de 18 años,

entre las mujeres trabajadoras, el 47,5%, tiene empleos no registrados, en tanto que este porcentaje disminuye a un 38,1% para los hombres.³⁴

Focalizando en la región del AMBA, se observa que la tasa de desocupación, para el año 2006, alcanza al 9,8% de la PEA. La desocupación de las mujeres representa al 12,6% mientras la de los varones, al 7,5%. El grupo más afectado por la desocupación en esta región está integrado por las mujeres de hasta 29 años de edad, cuya tasa asciende al 21,7%.³⁵

Actualmente, la actividad femenina es del 48,7%, lo que muestra una activa participación de las mujeres en el mercado de trabajo aun cuando ésta es significativamente menor que la masculina, que asciende al 73,3 %. Asimismo, la desocupación (del 8,7%) afecta en mayor proporción a las mujeres que a los varones (11% y 6,9 % respectivamente).³⁶

Por otra parte, el mercado de trabajo continúa mostrando una importante segmentación de género. La presencia femenina en el sector terciario es muy relevante, en especial en los servicios sociales, comunales y personales, mientras la fuerza de trabajo masculina en el sector secundario casi triplica la femenina, producto de su mayor participación en la industria y en la construcción. Entre las actividades del sector de servicios que ocupan las mujeres se encuentran aquellas vinculadas con la profesionalización o la marketización de servicios de cuidado. Se pueden mencionar la enseñanza (donde participa el 17,8% de la PEA femenina) y los servicios sociales y de salud (que representan el 9,6% de la actividad femenina). El 17,1% de las mujeres activas trabaja en el servicio

³⁴ Fuente: MTEYSS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, en base a EPH (INDEC), tercer trimestre de 2006.

³⁵ Fuente: INDEC Indicadores socioeconómicos de la población de 14 años y más en el total de 31 aglomerados, regiones y agrupamientos por tamaño; cuarto trimestre de 2006.

³⁶ Estos datos refieren al cuarto trimestre de 2006, INDEC-EPH. Para el Primer Trimestre del año 2007, en los 31 aglomerados urbanos la tasa de desocupación alcanzaba el 9,8% y la tasa de subocupación el 9,3%. Sin embargo, al excluir de la medición a los beneficiarios de los planes de empleo, la tasa de desocupación asciende a 11,1% (por debajo del 14,1 del primer trimestre del 2006). INDEC – EPH, véase: www.indec.mecon.gov.ar

doméstico, sector de mayor vulnerabilidad ya que el 92,3% no se encuentra registrado.³⁷

De tal modo, la informalidad y precariedad condicionan, especialmente para las mujeres, el ejercicio de derechos relacionados con servicios básicos. En este sentido, el acceso a licencias por maternidad, la dotación de espacios de cuidado infantil y la transferencia de recursos económicos que permitan a varones y mujeres un piso mínimo para el desarrollo de actividades de crianza son algunas de las dimensiones particularmente vulneradas a partir de la flexibilización de las condiciones laborales.

¿Declinación del modelo familiar de provisión masculina?

Un dato especialmente importante para nuestro análisis es que aumentó la participación de mujeres jóvenes con alto nivel de educación así como aumentaron las tasas de participación de las mujeres casadas e incluso con hijos pequeños. Entre las mujeres ocupadas, un 28,5% son jefas de hogar, el 42,1% son cónyuges, el 23,6% son hijas y el resto lo componen otras familiares y no familiares.³⁸ Vale decir, que la participación de las mujeres cónyuges y jefas de hogar en el mercado de trabajo, incrementada durante los ochenta y noventa, mantiene su marca en los años de recuperación económica.

En términos de evolución, como muestra el cuadro 13, el aumento de las tasas de participación femenina se produjo no solo entre las jefas de hogar y las hijas sino también entre las cónyuges, aun entre quienes tenían hijos menores de seis años.

³⁷ Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua, tercer trimestre 2006, en referencia a población ocupada de 14 años y más.

³⁸ Fuente INDEC Indicadores sociodemográficos, segundo semestre de 2006.

Cuadro 13: Evolución de la tasa de actividad según relación de parentesco y número de menores (de 0 a 6 años) en el hogar. Zona Urbana. 1994 y 2004. En porcentajes, sobre la población femenina de 15 y más años.

Número de menores	Año	Relación de Parentesco				
		Jefa	Cónyuge	Hija	Otra	Total
Sin Menores	1994	39,9	37,2	48,1	29,3	39,6
	2004	52,6	47,6	52,9	30,1	48,7
Un menor	1994	60,0	39,2	52,0	43,8	44,4
	2004	72,5	55,6	47,1	41,5	54,8
2 y más	1994	54,1	32,6	45,2	34,6	36,6
	2004	67,8	44,5	50,9	33,2	48,3
Total	1994	42,3	37,0	48,5	32,8	40,1
	2004	56,0	49,2	51,6	32,6	49,9

Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta de hogares de Argentina, citado en Espino y Salvador (2007).

De acuerdo con lo expuesto, el modelo familiar de un único ingreso, provisto por el varón “jefe de hogar”, se altera dramáticamente. En efecto, entre los años 1980 y 2000 los hogares nucleares con pareja conviviente del AMBA muestran la “pérdida de popularidad” de dicho modelo, que ha disminuido casi un tercio, de 74,5% a 54,7%, en tanto que el modelo de “dos proveedores” (miembros de la pareja) ha aumentado más de tres cuartos, de 25,5% a 45,3%, aun cuando no siempre el aumento de actividad suponga una ocupación efectiva (Wainerman, 2003).

Cuadro 14: Porcentaje de hogares según número de proveedores por condición de actividad y de ocupación, 1980-2000

Número de proveedores y condición de actividad y de ocupación	1980	1985	1991	1993	1995	1997	2000
Un proveedor (varón)	74,5	68,9	63,2	58,5	55,1	55,5	54,7
Varón ocupado, mujer inactiva	74,1	67,3	62,2	55,9	50,7	51,1	51,0
Varón desocupado, mujer inactiva	0,4	1,6	1,0	2,6	4,4	4,4	3,7
Dos proveedores	25,5	31,1	36,8	41,5	44,9	44,5	45,3
Varón ocupado, mujer ocupada	24,4	29,1	34,0	35,0	31,3	34,2	35,2
Varón ocupado, mujer desocupada	0,7	0,7	1,2	4,1	8,1	5,7	5,7
Varón desocupado, mujer ocupada	0,4	1,2	1,6	2,1	3,8	3,5	3,5
Varón desocupado, mujer desocupada	-	0,1	-	0,3	1,7	1,1	0,9
Total	100						

Fuente: Wainerman (2003) sobre la base de tabulados especiales de la EPH-INDEC.

Sin embargo, esta importante transformación en la estructura de la sociedad, en relación con el sistema de provisión de ingresos sobre los que se sustentan los hogares, muestra notables diferencias al analizar lo que sucede según los niveles de ingreso de los hogares. Por ello, aun cuando el incremento de hogares de dos proveedores se presenta en todos los niveles de ingreso, aquellos de ingresos altos duplican su incidencia respecto de los de bajos ingresos.

Cuadro 15: Porcentajes de hogares de dos proveedores según nivel económico y social. AMBA. 1980-2000.

Nivel económico social del hogar	1980	1985	1991	1993	1995	1997	2000
Bajo	17,0	17,4	22,2	24,8	37,0	32,7	32,2
Medio	32,4	35,4	45,6	45,1	48,3	50,5	53,0
Alto	31,6	47,6	56,6	59,8	59,4	65,7	64,3
Total	203 266	265 055	343 334	466 636	522 607	514 878	523 407

Fuente: Wainerman, 2003, sobre la base de tabulados especiales de la EPH-INDEC.

Si bien se podría argumentar que el mero hecho de contar con más proveedores de ingresos puede implicar que los hogares pertenezcan a nivel socioeconómico más alto, el análisis precedente estaría indicando que en los hogares de menores recursos se concentra la población con menor nivel educativo y mayor probabilidad de ingresar en puestos con bajo nivel de ingreso y total desprotección de derechos, como el servicio doméstico.

Como hemos visto, las mayores tasas de fecundidad también se concentran en la población más pobre. La necesidad de contar con servicios de cuidado infantil o de poder contratar estos servicios en el mercado u otras estrategias adecuadas, puede ser otro de los factores que inciden en la más baja participación económica de las mujeres de hogares pobres o de menores niveles socioeconómicos. A lo largo de la tesis, examinaremos en qué grado la oferta de servicios de cuidado alcanza a la población argentina. Analizaremos a su vez, las diferencias que se observan en el acceso para

distintos grupos poblacionales, en función de su pertenencia a hogares más o menos pobres.

Consideraciones finales

Los últimos treinta años supusieron una transformación profunda en la sociedad argentina. El proceso de desindustrialización, combinado con la implementación de políticas de ajuste durante las décadas de 1980 y 1990 condujo a lo que hoy podemos denominar como una aguda fragmentación social.

El incremento de la pobreza y la desigualdad social, polarizó y diversificó las situaciones de privación económica, las cuales se aceleraron a partir de la instauración de la dictadura militar y continuaron durante la década del ochenta. La década del noventa mostró un fuerte incremento del desempleo, del subempleo y variadas manifestaciones de vulnerabilidad laboral, dejando como resultado una expansión de la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza.

Estos procesos tuvieron lugar en medio de considerables reformas del Estado, en especial a la seguridad social y a los servicios públicos, la privatización de empresas y la priorización del equilibrio fiscal, frente al bienestar de la población.

A partir del año 2003 y de la reactivación económica que se observa en la Argentina, con un incremento del Producto Interno Bruto de más del 8% anual durante cuatro años consecutivos, el país muestra relativas mejoras en sus niveles de desocupación, pero se mantiene una estructura desigual y con niveles de pobreza que rondan al 25% de la población.

En forma paralela, durante el período analizado, las familias cambiaron su estructura y su dinámica. El modelo de familia nuclear estable y originado en un vínculo matrimonial se fragiliza. A su vez, la pauta de un único ingreso para los hogares, provisto por el varón “jefe de hogar” se altera profundamente, debido por un lado, al importante incremento de los hogares de dos proveedores, producto del aumento del trabajo femenino. Pero también, la fragilidad del modelo de varón proveedor responde al

incremento de los empleos desprotegidos y por tanto, la baja relación entre la participación en el mercado de trabajo y la protección social de las familias. Una estructura de empleo precarizada y con alto grado de informalidad, sumado a la reducción de los matrimonios legalmente constituidos y la inestabilidad de las configuraciones familiares se encontrarían enmarcando este fenómeno, que transforma la relación entre trabajo productivo y reproductivo y Estado en la producción del bienestar.

La caída de los ingresos masculinos, implicó que la provisión de ingresos económicos por parte de las mujeres se tornara un soporte fundamental para el relativo bienestar de los hogares. Así, se profundizó la feminización de la fuerza de trabajo y la consiguiente reducción de las brechas de género en la actividad económica. Sin embargo, una importante segmentación de género y segregación social sigue vigente en el mercado de trabajo. De modo que las mujeres que más participan son las más educadas y las que viven en hogares de mayor nivel socioeconómico.

El incremento de la PEA femenina se ha producido en condiciones de precariedad importantes, donde no siempre disponen del reconocimiento de sus derechos como trabajadoras. Las mujeres se integran en el sector de servicios, dentro de éste el servicio doméstico, donde se ocupa el 17% de la PEA femenina, y su probabilidad de participar en una ocupación formal es menor que la de los varones.

De tal modo, se observa una importante transformación en la matriz de división sexual del trabajo que asignaba al varón adulto la responsabilidad de la provisión de ingresos familiares y a las mujeres las obligaciones de reproducción del mundo doméstico, incluyendo el cuidado y la crianza de hijos e hijas. Esto sucede en un contexto de contracción del bienestar de las familias y de un notable incremento de la fragmentación social, en tanto persiste la segregación de género en el mercado laboral y en la asignación de responsabilidades de cuidado a las mujeres.

La fragmentación social se expresa en las distintas dimensiones de la vida social, desde el tamaño y la estructura de la conformación de los hogares y familias en Argentina, las grandes diferencias en los comportamientos reproductivos de mujeres pobres y no pobres, hasta la participación en el mercado laboral.

En este escenario, resulta revelador preguntarse hasta qué punto las políticas sociales permiten revertir las agudas desigualdades sociales y de género que atraviesan la sociedad argentina. ¿De qué modo las mismas responden a las renovadas necesidades de cuidado que la población infantil tiene, una vez que la pobreza se ha instalado como parte estructural de la sociedad y el modelo de “varón proveedor / mujer ama de casa” muestra variaciones importantes en su configuración? ¿Cómo se reasignan responsabilidades entre distintas instituciones sociales? ¿Y entre distintos géneros? En definitiva, como se pregunta Nancy Folbre (1994) “¿quién paga por los niños?” A lo largo de la tesis, examinaremos estas cuestiones. Se analizará el modo en que la desigualdad social filtra la organización familiar y social del cuidado, hasta qué punto las familias se benefician de los servicios de cuidado provistos por el Estado, en qué medida recurren a servicios ofrecidos por el mercado y cuánto del trabajo de cuidado sigue recayendo en las familias, y en especial, en las mujeres.

Capítulo 3: ¿Corporativo o fragmentado? El cuidado infantil como derecho de las trabajadoras

Introducción

En línea con las transformaciones familiares y socioeconómicas analizadas en el capítulo anterior, en este capítulo nos adentraremos en lo que denominamos como el punto ciego de las políticas sociales. ¿De qué modo estas políticas responden a las necesidades de cuidado de la población? ¿Qué sucede, específicamente, con la provisión de cuidado infantil en un contexto en el cual las mujeres participan activamente en el mercado de trabajo, pero el grado de protección de sus derechos por la vía del trabajo es insuficiente? ¿Hasta qué punto se asume el cuidado como parte del sistema de protección vinculado a los derechos laborales o a los derechos de ciudadanía?

Asimismo, en este capítulo se examina la intervención de las instituciones de protección de los derechos laborales en la organización social del cuidado infantil para el año 2007. Como primer acercamiento empírico a nuestro objeto de estudio, se analiza el diseño de la regulación del cuidado infantil como parte de los derechos de los trabajadores en general, y de las mujeres trabajadoras en particular. Se exploran los criterios de elegibilidad para acceder a los beneficios que se regulan y –en la medida que la información lo permite– el alcance de su implementación efectiva. Finalmente, se busca analizar si existe en la regulación laboral un sesgo de género relativo a la asignación de beneficios de cuidado infantil.

El cuidado infantil en las regulaciones laborales

La lógica del régimen de seguridad social fundante del Estado de bienestar argentino partía de la noción del trabajador como varón proveedor y de las funciones de cuidado delegadas principalmente en las mujeres y en el espacio privado de las familias. Sin embargo, la conformación de la

sociedad y de las familias nunca ha respondido de forma nítida a las consideraciones de tipo ideal. No obstante el significativo aumento en las tres últimas décadas, las mujeres históricamente han participado en el mercado de trabajo. En ese contexto, para las mujeres trabajadoras, desde principios del siglo XX se establecieron normas que regulaban de forma específica sus derechos laborales en relación con la maternidad y el cuidado de hijos.

Así, fue a través de la regulación del trabajo remunerado de las mujeres que se constituyó el primer intento de provisión, en el espacio público, del cuidado infantil en la Argentina. Este hecho reflejaba a su vez una idea según la cual solo en los casos en los que las mujeres trabajaran se requería de provisiones para el cuidado de niños en el espacio público. La contracara de este principio suponía que el derecho a la provisión de cuidado no se conformaba como un derecho de ciudadanía. En consecuencia, en tanto la mujer no participara en el mercado de trabajo o el acceso a las provisiones de cuidado fuera restringida –o insuficiente-, la responsabilidad del cuidado de niños se asignaba, por omisión, a la familia.

¿De qué forma se distribuyeron los beneficios y responsabilidades de cuidado según género a través de la protección de derechos laborales en la Argentina? Mientras los varones con cargas de familia percibían transferencias a modo de “asignaciones familiares” y constituían el nexo para el otorgamiento de derechos sociales para sus familias, las mujeres trabajadoras resultaron las destinatarias de otro tipo de beneficios, relacionados con: la protección del empleo durante el embarazo y el puerperio; las licencias por maternidad y, en un grado sensiblemente menor, la disponibilidad de servicios o transferencias destinadas al cuidado de hijos e hijas.³⁹

Tanto las licencias por maternidad (y paternidad) como la disponibilidad de servicios para el cuidado infantil constituyen dispositivos centrales para facilitar la conciliación de responsabilidades laborales y

³⁹ Es interesante destacar que los derechos relativos a la maternidad no se encontraban asociados de manera exclusiva a las mujeres casadas, sino que se sustentaban en el vínculo entre madre e hijos(as).

familiares. A través de estos dispositivos se habilitaría lo que se ha resumido como “tiempo para cuidar, dinero para cuidar y servicios de cuidado infantil” (Ellingsaeter, 1999: 41). En este sentido, el diseño de estos dispositivos, su implementación efectiva y los criterios de elegibilidad para acceder a los mismos permiten dar cuenta de los lineamientos de las políticas acerca de cuáles serían los sujetos y las instituciones responsables por el cuidado infantil. Así, las licencias pueden concentrarse en las mujeres, en un modelo de “roles de género diferenciados” o bien distribuirse entre ambos padres, en caso que nos encontremos frente a un modelo tendiente a la “provisión universal / paridad en el cuidado”, en términos de Fraser (1997). A su vez, el análisis acerca de la regulación y la efectiva dotación de servicios de cuidado vinculados al empleo permite mostrar las posibilidades y límites de desfamiliarizar una fracción del cuidado por parte de los trabajadores.

La forma en que se establecen las licencias parentales y las provisiones para el cuidado infantil en el marco de los derechos laborales constituye indicadores relevantes para la exploración de la organización social del cuidado en la Argentina contemporánea. A continuación, nos adentraremos en este análisis, enfatizando en el diseño de los beneficios relacionados al cuidado a partir de un conjunto de regulaciones laborales vigentes en la Argentina, así como también en su implementación e impacto.

Heterogeneidad en las regulaciones, fragmentación en el acceso

Al analizar la legislación laboral argentina, se observa que los dispositivos que facilitan el cuidado infantil no se distribuyen entre los trabajadores y trabajadoras de forma igualitaria. Un conjunto de normas rigen para los trabajadores según se desempeñen en el sector público o en el privado. Asimismo, en el caso del empleo femenino existen estatutos especiales que regulan algunas ocupaciones significativas –como el servicio doméstico y la actividad docente– que fragmentan el acceso a derechos por parte de las trabajadoras.

La heterogeneidad en la regulación del trabajo vigente en Argentina muestra ciertas particularidades de relevancia para el análisis de las instituciones de cuidado infantil, dando cuenta de una organización que presupone no solo la diferenciación de los papeles de varones y mujeres, sino también una importante fragmentación en el acceso a derechos derivados de la maternidad, según se participe en uno u otro tipo de ocupación. No es materia de esta investigación analizar la totalidad del complejo marco regulatorio que la Argentina posee a nivel laboral. Sin embargo, dadas las diferencias que el mismo revela en la protección de los derechos de trabajadores/as en relación con el cuidado infantil, cabe mostrar cómo se regulan los principales aspectos de cuidado infantil. A fines analíticos, se tomarán exclusivamente las regulaciones nacionales, de la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires como indicativas de la heterogeneidad vigente.⁴⁰

La Ley de Contrato de Trabajo (LCT, 20744 y normas complementarias)⁴¹ es aplicable a los trabajadores en relación de dependencia, con excepción de los dependientes de la administración pública nacional, provincial y municipal, los trabajadores agrarios y los/as trabajadores/as del servicio doméstico, que se rigen por estatutos especiales. Incluye un título especial para el trabajo de las mujeres (artículos 172 a 186), con énfasis en la protección de la maternidad. La Ley de Empleo Público Nacional N^o 24164, de 1999, ofrece el marco de carácter general para los empleados del sector público del nivel nacional. Las leyes mencionadas se complementan con los acuerdos alcanzados en las negociaciones colectivas. En la actualidad rige el Decreto 214 / 2006.

Para los empleados públicos de las distintas jurisdicciones rigen a su vez, leyes específicas, al igual que lo que sucede con la regulación del trabajo docente. De tal forma que, para el empleo público de la Ciudad de Buenos Aires, rige la Ley 471, pero quedan exceptuados de la misma el Jefe

⁴⁰ Vale señalar que las regulaciones varían de una jurisdicción a otra, dado que Argentina es un país federal.

⁴¹ Comprende las siguientes normas: Ley 20744 “Contrato de Trabajo” de 1974 (texto ordenado por Decreto 390 de 1976), la ley 24013 de 1991; 24465; 24467 y 24557 de 1995; ley 25013 de 1998 y 25250 de 2000.

y Vicejefe de gobierno, sus ministros, secretarios y otros cargos gerenciales; el personal que presta funciones en la Legislatura y en el Poder Judicial, entre otros (quienes están protegidos por otras regulaciones).

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, por su parte, rige la Ley 11757, cuyas disposiciones afectan al personal de las municipalidades de la Provincia, el Senado y la Cámara de Diputados y excluye también a los titulares del poder ejecutivo, secretarios, subsecretarios y otros cargos gerenciales y de asesoría.

Para los docentes que se desempeñan en el sector público, rigen estatutos específicos. Por ejemplo, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la Ordenanza N°. 40593 y sus modificaciones. Mientras para aquellos que se desempeñan en la Provincia de Buenos Aires, rige la Ley N°. 10579, de Estatuto Docente.

El servicio doméstico se rige por el Estatuto del Personal del Servicio Doméstico, Decreto N°. 326, de 1956, y su decreto reglamentario 7979/56, de modo que para el empleo doméstico tampoco se aplican las normas establecidas en la Ley de Contrato de Trabajo.

¿De qué modo estos marcos normativos regulan el derecho al cuidado infantil? ¿Cuáles son sus similitudes y diferencias? ¿Cuál su implementación real? El examen sobre la regulación de licencias parentales y servicios o transferencias para el cuidado infantil de acuerdo con la normativa reseñada permite una aproximación a estas preguntas.

Licencias por maternidad y paternidad

Los titulares del derecho a la licencia por maternidad son principalmente las mujeres, que trabajan en relación de dependencia. Pero además, la regulación presenta diferencias según el sector en el que se desempeñen. Básicamente, las diferencias consisten en la protección o no de este derecho y en la cantidad de días que duran las licencias con goce íntegro de haberes.

Para los trabajadores/as del sector privado, la licencia es de 90 días para las mujeres y de solo 2 días para los varones.⁴² Para aquellos que se desempeñan en el sector público nacional, la licencia para las mujeres es de 100 días, y para los varones, de 5 días. En el caso de los/as trabajadores de la Ciudad de Buenos Aires, la licencia para las madres es de 105 días y para los padres, de 3. Y para quienes se desempeñan en las municipalidades y el parlamento de la Provincia de Buenos Aires es de 90 días para las mujeres y de 1 día para los varones.⁴³ Es decir, un primer hallazgo es que las licencias oscilan entre 90 y 105 días para las mujeres según se desempeñen en el sector privado o en algunas municipalidades del sector público, y entre 1 y 5 días para los varones.

La brecha temporal de las licencias es aun mayor si se analizan las disposiciones de cada estatuto. En la Ciudad de Buenos Aires, las docentes mujeres tienen derecho a una licencia por maternidad de 45 días con anterioridad al nacimiento y de 120 días luego de él, sumando 165 días de licencia con percepción íntegra de haberes. Por nacimiento o adopción de hijos, el docente varón dispone de 10 días de licencia, pero solo en caso de desempeñarse en la ciudad de Buenos Aires. Esto es, las licencias de las docentes de la ciudad de Buenos Aires casi duplican las de las mujeres que se desempeñan en firmas del sector privado y representan casi el 60% más que las de las empleadas públicas de la ciudad.

⁴² En todos los casos, la ley prohíbe el trabajo de las mujeres que dan a luz durante un número de días, señalando que la licencia puede tomarse en parte con anterioridad al nacimiento y en parte luego. No obstante, la trabajadora puede requerir la reducción de la licencia anterior al parto –por un plazo no inferior a treinta días– y acumular el resto del período de licencia con el descanso posterior al nacimiento.

En el caso del nacimiento pretérmino, la LCT señala que se acumulará al descanso posterior todo el lapso de licencia que no se hubiese gozado antes del parto, de modo que se completen los noventa días. La licencia por maternidad se extiende en el caso que las trabajadoras tengan un/a hijo/a con síndrome de Down. De acuerdo con la Ley N° 24715, en tal caso, se cuenta con una prestación adicional, que consiste en la percepción de una asignación familiar por un monto igual a la remuneración que habría percibido de haber prestado servicios y se extiende durante los seis meses posteriores a la finalización de la licencia por maternidad. Tal asignación especial no estaría a cargo del empleador/a sino del Estado.

⁴³ Una excepción a esta norma se encuentra en el Municipio de Morón, de la Provincia de Buenos Aires, en el cual la licencia para padres empleados de la municipalidad se ha extendido a 10 días en el caso de ser el primer hijo, que serán 15 en el caso que el empleado tenga hijos menores de 5 años o se trate de un nacimiento múltiple, según una resolución del Concejo Deliberante, del año 2004.

Por su parte, para aquellos docentes que trabajan en la provincia de Buenos Aires, la licencia por maternidad es de 135 días corridos, que se amplían hasta 150 días en caso de nacimientos múltiples o producidos en pretérmino. Los docentes varones, disponen a su vez de 5 días por nacimiento de hijos, la mitad que sus pares de ciudad de Buenos Aires, aunque todavía cinco veces más que otros hombres que se desempeñan en el sector público municipal de la Provincia de Buenos Aires, con la excepción del municipio de Morón.

Finalmente, para aquellas trabajadoras que se desempeñan en el servicio doméstico, el estatuto no contempla licencias para proteger su integridad física durante el embarazo ni tampoco con posterioridad al nacimiento. Se encuentra aquí una notable modalidad de discriminación, ya que aun las empleadas que trabajen “en blanco” no están protegidas.

Cuadro 16: Licencias por maternidad y paternidad por sectores seleccionados, 2007.

	Madre	Padre
Sector privado (LCT)	90 días	2 días
Empleo público nacional	100 días	5 días
Empleo público Municipalidades Provincia de Buenos Aires	90 días	1 día
Empleo público Ciudad de Buenos Aires	105 días	3 días
Docentes Provincia de Buenos Aires	135 días	5 días
Docentes Ciudad de Buenos Aires	165 días	10 días
Servicio doméstico	0 días	---

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la legislación vigente citada.

Una vez vencido el período de prohibición del trabajo por maternidad, la trabajadora dispone de las siguientes opciones: a) continuar su trabajo tal como lo venía desempeñando, b) rescindir su contrato de empleo y recibir el 25% de su remuneración mensual en concepto de

indemnización por cada año de servicio y c) quedar en situación de excedencia voluntaria por un plazo mínimo de tres meses y un máximo de seis, sin goce de sueldo. Esta norma es igual para las trabajadoras regidas por la LCT y aquellas que ofrecen servicios en la Administración Pública Nacional⁴⁴. Sin embargo, en el caso de las docentes de la Ciudad de Buenos Aires, que gozan de una licencia de 165 días, el período de excedencia se reduce a 120 días corridos, sin percepción de haberes.

Finalizado el período de excedencia, la trabajadora puede reincorporarse en el mismo cargo que tenía antes del parto. De haber modificaciones en la posición de la empleada luego del período de excedencia, la misma deberá contar con la aprobación de la mujer. Vale decir: la ley protege el puesto de trabajo durante el período de licencia y en caso de opción por la excedencia pero únicamente para las mujeres.

Los padres que trabajan en relación de dependencia, no solo cuentan con licencias mínimas –entre 1 y 10 días–, sino que tampoco se les reconoce la posibilidad de optar por la excedencia, vale decir, de proteger su empleo en caso de que el trabajador quiera disponer de una licencia sin goce de haberes por causa del nacimiento de hijos/as. Esta restricción se sustenta en una lógica económica y además es indicativa de la preeminencia de una cultura que mantiene la visión de las mujeres como principales responsables del cuidado de niños. Así, para las mujeres, la protección de sus derechos una vez que ingresan al mundo del trabajo las coloca como sujetos que deberán conciliar responsabilidades maternas y laborales, de un modo diferente al de los varones. Según el análisis de la regulación vigente en la Argentina, el papel de proveedor de recursos económicos parece eximir a los varones de las responsabilidades y los derechos relativos al tiempo para destinar al cuidado.

Como se ha observado, a los varones que se desempeñan en el sector privado solo les asiste una licencia de 2 días corridos por nacimiento del hijo (Art. 158 de la LCT). La licencia más amplia que se les otorga,

⁴⁴ Para tener acceso a las opciones b y c, la LCT requiere que la trabajadora tenga una antigüedad mínima de un año en la empresa (Artículos 183 a 186 de la LCT).

según las regulaciones analizadas, es la de los docentes de la Ciudad de Buenos Aires, y es solo de 10 días corridos, frente a los 165 que se reconoce para las mujeres.⁴⁵ En el año 2003, un proyecto de ley dispuso la extensión de la licencia para padres durante 15 días, pero el mismo solo logró la aprobación de la Cámara de Diputados, y luego perdió estado parlamentario.⁴⁶

En términos generales, la regulación de licencias por maternidad y paternidad parece indicar que la perspectiva presente en Argentina se vincula especialmente con la protección de la “maternidad biológica”, vale decir con la protección del período de gestación, parto y lactancia, y claramente se centra en las mujeres-madres. Este modelo coincide con el tipo de licencias desarrollados en los regímenes conservadores corporativos del continente europeo (Sainsbury, 1999), que también delegan en la mujer el cuidado del hijo recién nacido.

Es claro que existen razones biológicas para el establecimiento de licencias para las mujeres luego de haber dado a luz. De modo que es razonable que estas licencias se originen en el reconocimiento que las mujeres necesitan cierto tiempo para la recuperación física luego de un parto y, a la vez, faciliten la posibilidad de la lactancia materna. Sin embargo, el cuidado y la atención de niños/as pequeños supone ciertas actividades que pueden ser realizadas tanto por varones como por mujeres, y que claramente no concluyen al tercer mes de vida de un bebé.

Desde esta perspectiva, una protección más acorde con las necesidades de cuidado y más igualitaria en términos de género, supondría que los permisos parentales en general, y las licencias para varones en

⁴⁵ En relación con la tenencia con fines de adopción, surge una disposición novedosa para los empleados públicos del nivel nacional. Se señala que “el agente que acredite que se le ha otorgado la tenencia de uno o más niños se le concederá licencia especial con goce de haberes por un término de CIEN (100) días corridos. En caso que la adopción fuese otorgada a matrimonio o quienes vivan en aparente matrimonio, se limitará el plazo a TREINTA (30) días respecto del agente varón” (Art. 141, Decreto 214).

⁴⁶ El proyecto, aprobado el 4 de diciembre de 2003 por la Cámara de Diputados de la Nación disponía una licencia por paternidad de quince días corridos después del nacimiento del hijo del trabajador, ya sea biológico u adoptivo. En este último caso, el plazo comenzaría a correr una vez que se le notifique al padre el otorgamiento de la guarda con fines de adopción. Sin embargo, perdió estado parlamentario, al no ser tratado por la Cámara de Senadores.

particular, tuvieran una duración extendida y similar para el conjunto de los trabajadores, se desempeñen o no en el sector formal de la economía. Ello daría cuenta de un enfoque que buscara superar la visión “biologicista” y corporativa, en aras de “politizar” la maternidad y la paternidad, para apuntar a una sustantiva ampliación de permisos para el cuidado y su igualación entre géneros (Faur, 2006).

Países con regímenes de bienestar socialdemócratas, que han apostado profundamente por la definición de políticas que reconozcan la vigencia de un esquema familiar de doble provisión y alienten un modelo paritario en el cuidado de niños/as, estructuran las licencias parentales de forma diferente. Por ejemplo, Suecia fue el primer país que –en 1974– otorgó derechos a padres y madres para ausentarse durante 6 meses a fin de disponer del tiempo para el cuidado de sus hijos. Estas licencias se fueron extendiendo a lo largo de los años y desde 1995, existen licencias de hasta 15 meses, con un mes de “cuota” para cada uno de los padres (Sundström y Duvander, 2002).

Por su parte, el modelo noruego también presenta licencias interconectadas para madres y padres, por las que se otorga un total de 52 semanas con un 80% de compensación económica, o 42 semanas con una compensación del 100%. En ambas alternativas, hay una “cuota materna” (de 3 semanas antes y 6 semanas después del nacimiento) relacionada con la protección de los aspectos biológicos de la maternidad. Existe asimismo una “cuota paterna” de 4 semanas, que busca promover una mayor participación de los varones en el cuidado infantil, por lo que se perdería para ambos en caso de que el padre no la tomara. Y el resto del tiempo puede distribuirse indistintamente entre madre y padre, según sus preferencias. Adicionalmente, hombres y mujeres cuentan con 10 días de licencia por año (cada uno) para el cuidado de hijos e hijas enfermos/as menores de doce años (Ellingsaeter, 1999).

Servicios de cuidado infantil como parte de los derechos laborales

Si las licencias parentales expresan la protección de “tiempo y dinero para cuidar”, en tanto recursos necesarios para conciliar las demandas del trabajo y la familia, otro dispositivo particularmente relevante es el acceso a servicios para el cuidado infantil. La provisión de servicios de cuidado permitiría una mayor desfamiliarización del cuidado infantil, a través del traslado del cuidado al ámbito público, y como parte de un derecho vinculado con el trabajo remunerado. Al mismo tiempo, facilitaría el acceso y permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo, independientemente de su capacidad de contratar servicios en el mercado para garantizar el cuidado de sus hijos mientras dura la jornada laboral.

A través de la regulación laboral, ya sea mediante leyes o convenios colectivos, se regulan dos modalidades de provisión de servicios de cuidado infantil: la primera se refiere a la dotación de servicios y espacios para el cuidado; la segunda, a la transferencia de ingresos como reintegro a erogaciones en servicios de cuidado.

La primera regulación sobre servicios específicos para el cuidado infantil data de 1924. Mediante la Ley 11317, los socialistas Alfredo Palacios y Alicia Moreau de Justo introdujeron la problemática del cuidado infantil como una necesidad y un derecho de las mujeres trabajadoras. Se sancionó así la llamada Ley Palacios, a través de la cual se preveía la instalación de guarderías de empresa para facilitar el trabajo de las mujeres.⁴⁷ Esta ley no llegó nunca a reglamentarse.

Casi cincuenta años después, en 1973 se sancionó la Ley 20582, de “Creación del Instituto Nacional de Jardines Maternales Zonales”, que tampoco fue reglamentada. Recién en 1984 se dictó una resolución por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Nº. 62606) que elaboró un anteproyecto de reglamentación sosteniendo que el Instituto tendría como

⁴⁷ La ley 11317 –Moreau de Justo, Palacios– del año 1924 determinaba que los establecimientos que tuvieran entre 50 y más empleadas mujeres mayores de 18 años debían tener salas habilitadas para niños de 2 años.

función la creación de jardines “en aquellos sitios en que las condiciones sociales lo reclamen”. Su reglamentación, sin embargo, nunca se concretó.

En 1974, la Ley de Contrato de Trabajo 20744 retoma los postulados de la Ley Palacios, y estipula que:

“En los establecimientos donde preste servicios el número mínimo de trabajadoras que determine la reglamentación, el empleador deberá habilitar salas maternas y guarderías para niños hasta la edad y en las condiciones que oportunamente se establezcan.”

(LCT, Art. 179)

En la reglamentación de la Ley 20744 de régimen de contrato de trabajo, título VII, artículo 179 se fija en 50 el número de mujeres mayores de 18 años, a partir del cual las empresas deben proporcionar el servicio de las “salas maternas”, pero no se establece el carácter obligatorio de esta disposición.

La provisión de guarderías en las firmas en las que se desempeñan los trabajadores tiene la ventaja evidente de ofrecer un espacio y servicios para el cuidado próximo al lugar donde se desarrolla el trabajo y durante tanto tiempo como dure la jornada laboral. Sin embargo, existen tres problemas centrales en la regulación de este servicio. En primer lugar, su relación con el tamaño de la empresa, expresado en número de trabajadoras. De esta forma, en teoría solo aquellas mujeres que se desempeñan en una empresa mediana o grande contarían con este servicio. En segundo término, la asociación del servicio con el género, que da cuenta que si un varón se desempeña en una empresa con guardería, no tendrá derecho a utilizar este servicio, destinado exclusivamente a las mujeres madres. Finalmente, más allá del criterio restrictivo para el acceso, el mayor problema es que las empresas argentinas no tienen obligación legal de prestar este servicio. En consecuencia, su aplicación descansa en la negociación que se produzca por medio de los convenios colectivos entre trabajadores y empresarios. Bajo este criterio hay empresas que prestan el servicio pero lo reservan en forma exclusiva a las mujeres trabajadoras (Berger y Szretter, 2002). Este hecho refuerza la noción de la necesidad del cuidado infantil como un derecho de las mujeres trabajadoras y no como un derecho de los niños/as, ni de ambos padres.

Sobre la base de datos de la década del noventa, un estudio analizó 215 convenios colectivos y acuerdos entre empresarios y trabajadores y consultó con tres empresas adicionales sobre este tema. Dicho estudio evidenció la escasez de acuerdos y convenios que contemplaban la dotación o compensación por el cuidado infantil de sus trabajadoras. Solo 34 de 218 empresas (el 16%) establecían acuerdos sobre guarderías o reintegran gastos erogados por los trabajadores (Berger y Szretter, 2002).

Además, el estudio mostró que la proporción más elevada (9/26) de acuerdos con normas relativas a servicios de cuidado se encontraron en firmas de electricidad, gas y agua, que corresponderían a las empresas privatizadas durante la década de 1990. También se encontraron algunos convenios en la industria manufacturera, el transporte, comunicaciones, bancos, seguros y otros servicios, aunque en una proporción que no alcanzaba a representar el 20% de los acuerdos analizados. Por su parte, en el sector de comercio, hotelería y restaurantes que tiene una importante proporción de mano de obra femenina no se encontraron en este estudio acuerdos en relación con el cuidado infantil, como se detalla en el siguiente cuadro.⁴⁸

⁴⁸ La selección de ramas expresamente dejó afuera a aquellos sectores que tienen una alta presencia de trabajadores varones (como el agro, construcción, minería, actividades portuarias o marítimas y otras).

Cuadro 17: Normas sobre guarderías infantiles en Convenios Colectivos de Trabajo. Argentina, 1999.

Ramas económicas	Número de convenios colectivos		Duración de la prestación (en edad de los niños/as)		Suma mensual reconocida (en dólares)		Casos de Pago íntegro
	Analizados	Con normas	Rango	Promedio	Rango	Promedio	
Industria manufacturera	61	10	2-5	4	35-138	90	3
Electricidad, gas y agua	26	9	4-6	5	80-220	150	2
Comercio, restaurantes y hoteles	22	--	--	--	--	--	--
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	72	10	4-6	4	50-100	90	--
Bancos, seguros, inmuebles y servicios a empresas	25	5	4-6	5	80-250	200	--
Servicios	12	--	--	--	--	--	--
Total	218	34	2-6	4	35-250 125		5

Fuente: Berger y Szretter, 2002, sobre la base del texto de convenios y entrevistas a empresas.

Estos casos, aun asistemáticos, dan cuenta de un panorama en el cual la provisión de guarderías o reintegros por parte de las empresas es escasa. Por otra parte, se observa una relativa independencia entre la presencia de empleo femenino y la inclusión de cláusulas en los convenios colectivos que favorezcan la corresponsabilidad empresarial en el cuidado infantil, en donde parece primar la lógica corporativa frente a la de la estructura del empleo según género. Allí donde existe, el servicio de cuidado infantil resulta un beneficio importante para las mujeres trabajadoras, pero su ausencia deja a la mayoría de las trabajadoras en busca de otros dispositivos públicos, privados o de redes familiares o comunitarias.

En el sector público, desde la primera etapa protectora, la instalación de guarderías fue más extendida que en el sector privado, asumiendo el

Estado una responsabilidad en el cuidado de los hijos de sus trabajadores.⁴⁹ Por ejemplo, la mayoría de los ministerios nacionales contaron con guarderías destinadas a los niños de sus empleadas. Sin embargo, la reestructuración del Estado y el achicamiento de su planta de trabajadores, iniciada en la década del ochenta, trajo entre sus consecuencias el cierre de muchos de estos espacios. Tal ha sido el caso del propio Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, mientras en otros, como el Ministerio de Economía, se mantiene la provisión de espacios y servicios de cuidado. Esto no necesariamente supone que los trabajadores de un ministerio cuentan con el servicio y otros no, sino que unas guarderías reciben a los niños de empleados de distintos ministerios, dado que los titulares de este derecho han disminuido notablemente, a partir de la drástica reducción de la planta de trabajadores estatales.⁵⁰

Desde el año 2006, para los empleados de la administración pública nacional, el Convenio Colectivo (homologado por el Decreto Nacional N°. 214/2006)⁵¹ introduce un artículo que permite el reintegro de parte de las erogaciones en materia de cuidado infantil de los hijos de los empleados, en tanto sus ingresos no excedan los topes establecidos por las normas relacionadas con asignaciones familiares. Señala:

“El personal con hijos o menores a cargo, que tengan una edad comprendida entre los CUARENTA Y CINCO (45) días y los CINCO (5) años cumplidos antes del 30 de junio de cada año, y efectúe erogaciones originadas en la concurrencia de los mismos a guarderías o jardines maternos, percibirá un reintegro mensual por tales gastos de hasta PESOS CIENTO SETENTA (\$170.-), cuando su ingreso mensual, por todo concepto, no exceda del tope del ingreso mensual establecido por las normas que regulan las asignaciones familiares. El citado reintegro deberá ser percibido por uno solo de los

⁴⁹ De acuerdo con Berger y Szretter (2002), tanto en el sector público como en algunas empresas privatizadas, la práctica de dotación de guarderías resulta más extendida que en el sector privado, aunque no se dispone de mayor información al respecto.

⁵⁰ En todo caso, resulta imposible dar cuenta de la disponibilidad de servicios de cuidado vinculados al empleo público, sin desarrollar una investigación *ad-hoc*, ya que no se dispone de información sistematizada sobre esta provisión.

⁵¹ Comprendido en la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional N 25164 del año 1999.

padres, tutores o guardadores, cuando ambos se desempeñen en relación de dependencia.”

(Decreto 214/2006, Art. 131).⁵²

Al centrarnos en el caso de los docentes de la Ciudad de Buenos Aires, su estatuto señala que tendrían entre sus derechos “el uso de los jardines maternos gratuitos (...) que progresivamente instale la autoridad competente” (Art. 7, Estatuto del Docente, CABA). Al igual que en otros casos, la posibilidad de acceso al servicio depende de su propia existencia y, como veremos en el capítulo 6, los jardines maternos en la Ciudad de Buenos Aires aun son insuficientes en relación con la demanda.

Vale decir, que a pesar de presentarse en el nivel de la legislación, la provisión de servicios de cuidado infantil para los/as trabajadores históricamente ha sido y continúa siendo un derecho cuyo acceso es incompleto, y se encuentra fragmentado y escasamente protegido en la Argentina. En principio, estaría más cubierto para los trabajadores del sector público, y desde ese punto de vista, el Estado como empleador ofrecería mayores garantías que como regulador del sector privado y allí encontramos una aguda desigualdad entre trabajadores/as.

En determinados casos, como los de la administración pública nacional y algunos empleados del sector privado que han logrado acuerdos en el nivel de las negociaciones colectivas, el déficit de servicios de cuidado se compensa con transferencias destinadas al cuidado infantil.

Así, el segundo mecanismo que se encuentra en la regulación del trabajo remunerado, en especial en algunos convenios colectivos, consiste en el reintegro parcial o total de los costos de guarderías o jardines maternos utilizados por los asalariados. Lo interesante de esta disposición es, entre otras cosas, el reconocimiento de los varones como titulares del derecho. Esto permite por ejemplo, que aquellas familias en las que el varón trabaja en relación de dependencia y la mujer no, puedan contar con

⁵² En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se encuentra otro ejemplo de esta disposición en el Convenio Colectivo para el Personal de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo personal, como señalamos más arriba, no se rige por la Ley de Empleo Público de la Ciudad (Decreto N° 308/VP/2004 – ANEXO I).

beneficios para el cuidado infantil, lo que no sucede cuando la única titular del derecho es la mujer.

Estas disposiciones se encuentran tanto en la regulación del empleo público como el privado. La LCT contempla el reintegro de los costos de guardería o “sala maternal” que utilicen los trabajadores con hijos de hasta seis años, en los casos en que la empresa no cuente con estas instalaciones (LCT, Art. 103 Bis, Inciso f). Se trata de una prestación “de naturaleza jurídica de seguridad social, no remunerativa”.

Pese a la importante presencia a nivel normativo, en términos generales, la provisión de servicios de cuidado para niños menores de 5 años asociados con el empleo de sus padres da cuenta de una notable brecha entre la regulación y la implementación efectiva. No obstante, estimar la extensión de esta oferta trae dificultades adicionales ya que no existen en el país estadísticas ni estudios que sistematicen la real provisión de las empresas u organizaciones del sector público en cuanto a servicios de cuidado infantil. Tampoco se conoce la cobertura desde el lado de la demanda, vale decir, del porcentaje de mujeres trabajadoras asalariadas registradas que recibe la prestación de cuidado infantil. Tan solo se cuenta con datos asistemáticos.

Por último, el déficit encontrado en la provisión de servicios de cuidado para los trabajadores se redimensiona si consideran los singulares comportamientos que las políticas públicas han tenido desde los años setenta, cuando comienza a producirse la desregulación de las relaciones laborales, según se señalara con anterioridad. Estas políticas, agudizadas durante la década del noventa por la flexibilización del mercado laboral, profundizaron los obstáculos preexistentes en la aplicación de la normativa examinada. De modo que, no solo hay una significativa distancia entre la regulación y la implementación, sino que además la proporción de trabajadores que efectivamente dispone de contratos en relación de dependencia, y por tanto, protegidos por estos derechos, es particularmente limitado en la Argentina. Incluso en el sector público, la importante disminución de la planta estable de personal restringe fuertemente el acceso

a estos servicios por parte de una significativa proporción de empleados públicos nacionales.⁵³

En síntesis, el modo en que las regulaciones laborales protegen el derecho al cuidado muestra la particular fragmentación en el acceso. A pesar del alto grado de regulación, el sistema de cuidado asociado con los derechos de trabajadores resulta un sistema incompleto, dada su escasa implementación. De esta forma, son pocos los trabajadores elegibles para acceder a estos derechos y la posibilidad de acceso es fragmentada, en función de su vinculación a un sector de ocupación u otro y al tipo de contratación de la que disponga el trabajador.

Recapitulando: el cuidado infantil en el ámbito laboral. ¿Un derecho?

La configuración actual de las instituciones de cuidado infantil asociadas a los derechos laborales parecen ser el resultado, por una parte, de la herencia de un sistema protector corporativo, y por otro, de la particular fragmentación que las políticas implementadas a partir de la dictadura militar y profundizadas en la década del noventa produjeron en el mercado de trabajo.

En la actualidad, se mantiene una significativa regulación de derechos vinculados al cuidado en el ámbito del trabajo remunerado, pero también una importante fragmentación en el acceso a las provisiones. ¿Cómo impacta esto en la posibilidad de organizar el cuidado de niños por parte de padres y madres trabajadores? ¿Existen sesgos de género en la legislación analizada?

En primer lugar, cabe subrayar que en la Argentina las licencias por maternidad y paternidad, se asocian de forma directa con la participación de mujeres y hombres en el mercado de empleo formal y, en consecuencia no

⁵³ Se conocen casos de empleados cuyo vínculo laboral en el sector público se establece mediante contratos externalizados que pueden ser de mediana o larga duración –más de 15 años, por ejemplo. Aun cuando desempeñen funciones continuadas en el ámbito de los ministerios no tienen los mismos derechos que los empleados “de planta”.

son derechos extensibles al conjunto de los trabajadores/as. Esto supone en sí mismo un límite revelador, dada la estructura del mercado de trabajo, con altos niveles de informalidad y precariedad.

En otro orden de cosas, la regulación de las licencias en el caso argentino muestra una importante fragmentación en el acceso al beneficio garantizado. La protección, contabilizada en días de licencia, es más extensa para trabajadoras del sector público que del privado, pero incluso dentro de los/as trabajadores del sector público muestra gran heterogeneidad, según jurisdicciones y sector de ocupación. Esta situación no hace más que signar diferencias en la cantidad de días que se otorgan a las trabajadoras y estratificar el acceso a un derecho social que facilita los dispositivos para el cuidado de niños recién nacidos.

En segundo lugar, se percibe aun un claro sesgo relacionado con la asignación diferencial de responsabilidades entre hombres y mujeres, propio de los regímenes conservadores-corporativos, tomando la tipología de Esping-Andersen. Las licencias son relativamente cortas, en comparación con países cuyos Estados de bienestar se comprometen activamente con la provisión del cuidado infantil y se concentran casi exclusivamente en las mujeres.

Una vez finalizado el período de licencia, cobra particular relevancia la posibilidad de acceder a servicios de cuidado infantil. En el marco de la legislación laboral, este derecho se plasma por la vía de la provisión de guarderías en las firmas en las que se desempeñan las trabajadoras o por medio de reintegros. Ambos dispositivos presentan ventajas y desventajas para sus destinatarios potenciales, aunque éstas son sobre todo teóricas, en la medida que la efectiva provisión de guarderías o transferencias no alcanza al conjunto de los trabajadores, ni siquiera de los formales.

Los sesgos de género se encuentran principalmente en las regulaciones sobre licencias parentales y en la provisión de guarderías. En efecto, dos de los dispositivos más importantes relacionados con el cuidado infantil se concentran particularmente en las mujeres trabajadoras, y escasamente en los varones trabajadores. Al hacerlo profundizan el supuesto según el cual es a la mujer, en su carácter de madre, a quien compete el cuidado y crianza de sus hijos, aun teniendo participación en el mercado de

trabajo remunerado. Esto muestra la presencia de un rasgo cultural en la asignación diferencial de responsabilidades entre hombres y mujeres, y que lejos de ser superada por las leyes (como en los regímenes social demócratas) es promovida, en la Argentina por la propia legislación laboral. De este modo, se adscribe no solo a pautas de cuidado vinculados a lo “maternal”, sino también a nociones de masculinidad prácticamente desvinculadas del cuidado de los miembros de sus familias (Faur, 2006).

Frente a este panorama, y de acuerdo con la literatura analizada en el capítulo 1, cabría preguntarse qué tipo de modelo prevalece en la definición del cuidado como parte de los derechos laborales en la Argentina contemporánea. El análisis de la regulación daría cuenta de la permanencia de un régimen conservador-corporativo, que prioriza las licencias frente a la provisión de servicios, centrándolas, en especial, en las mujeres. Bajo este paradigma, parece primar un régimen protector de determinados derechos, basado en un importante liderazgo de las corporaciones a la hora de negociar beneficios, lo que terminaría estratificando fuertemente el acceso a los beneficios para distintos grupos de trabajadores.

Sin embargo, como se ha señalado, en un contexto de fuerte precariedad en el mercado de trabajo, el sistema no garantiza licencias ni servicios de cuidado a buena parte de la población trabajadora. De tal modo, no solo estratifica al interior del empleo femenino, sino que además, actúa fragmentando la posibilidad de acceso a estos derechos, indicando la existencia de una profunda brecha entre mujeres de distinta inscripción social y ocupacional. En contraste, la mayor parte de la PEA femenina, integrada por las mujeres que trabajan por cuenta propia, las contratadas sin relación de dependencia, la totalidad de las trabajadoras informales y las que se desempeñan en servicio doméstico no cuentan con la misma protección de sus derechos como trabajadoras.

En este marco, la desigualdad social que caracteriza a la Argentina, nos remite nuevamente a la idea de fragmentación. A través del examen desarrollado en páginas anteriores, podemos observar la coexistencia de un modelo conservador-corporativo y la herencia del modelo liberal, que deja sin protección a un amplio segmento de trabajadores. En suma, nos encontraríamos frente a un modelo que coloca al cuidado infantil como un

derecho cuya protección será exclusiva de un segmento de trabajadores. Tal fragmentación opera en la reproducción de las desigualdades tanto de género como sociales.

En otras palabras, el cuidado infantil como derecho asociado al empleo no parece detentar las mejores oportunidades de garantizar la protección del cuidado a los hijos de los/as trabajadores de distintas inscripciones, dada la actual estructura del mercado de trabajo, con altos grados de informalidad y su histórica falta de atención a los servicios de cuidado.

Finalmente, para poder mostrar la capacidad de desfamiliarizar el cuidado, contando con provisiones para tal fin más allá del vínculo laboral, en el próximo capítulo examinaremos un conjunto de programas de lucha contra la pobreza, y en los siguientes, el diseño y provisión de servicios vinculados con el sistema educativo en el nivel inicial.

Capítulo 4: Políticas focalizadas en los hogares pobres: la familiarización del cuidado infantil

Introducción

Como hemos visto en el capítulo anterior, determinadas políticas de cuidado se relacionan con el empleo. Sin embargo, ellas no son las únicas posibles de ser analizadas a fin de comprender la forma en que el Estado regula la provisión de servicios de cuidado infantil. En este sentido, debemos señalar que en un contexto de fragmentación social y precariedad laboral, las mujeres pobres y menos educadas representan el segmento con menor participación en el mercado laboral. Asimismo, existen otros servicios proveedores de cuidado para niños, enmarcados en el sistema educativo. Finalmente, cabe indicar que de forma creciente, el Estado argentino fue implementando y fortaleciendo programas sociales –bajo la lógica del modelo liberal– que intervienen de forma indirecta en la organización social del cuidado, los cuales están destinados a los hogares pobres.

Este capítulo pone el foco en el análisis de tres programas sociales aplicados en la Argentina contemporánea: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Programa Familias por la Inclusión Social, y el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional. Entendemos que esta mirada sobre las políticas de alivio a la pobreza permite mostrar la forma en que el Estado establece prioridades y asigna determinadas funciones a las familias, las comunidades, y dentro de éstas, a las mujeres.

Desde esta perspectiva, es pertinente indagar: ¿En qué medida los programas sociales incorporan en su diseño e implementación la problemática del cuidado infantil? ¿Cuál es el rol que el Estado, mediante estos programas, asigna a las familias y a la “comunidad” para aliviar situaciones de pobreza? ¿Qué papel se atribuye a las mujeres que participan de los programas sociales?

Para abordar estos interrogantes, se analizan el diseño y la implementación de tres programas masivamente aplicados a partir del año 2002. Se identifican las características generales de estos programas, la definición de su población destinataria, los criterios de elegibilidad, la cobertura alcanzada y su impacto sobre el bienestar de los hogares y las mujeres. De tal modo, se exploran cuáles son los mecanismos de política social que utilizan dichos programas –transferencias de ingresos, provisión de servicios y/o promoción de empleo–, analizando la definición de derechos y responsabilidades asignadas a su población beneficiaria. Finalmente, se examina la participación del Estado en los programas de alivio a la pobreza, a partir de su evolución presupuestaria, y se observa en qué medida el Estado argentino, por medio de sus programas sociales, protege los derechos de las mujeres y de qué forma actúa en la organización social del cuidado infantil.

Para el siguiente análisis partimos de la hipótesis de que en la actualidad la orientación de las políticas sociales del Estado argentino tiende a consolidar la *familiarización y feminización del cuidado infantil*, particularmente cuando se trata de hogares pobres.

Nuevos programas sociales. ¿Consolidación de un enfoque alternativo?

Casi toda la región latinoamericana se encuentra implementando programas cuya unidad de intervención son las familias, y las mujeres son las receptoras de un ingreso no remunerativo (González de la Rocha, 2005; Serrano, 2005 y 2006; Molineux, 2006; CELS, 2007).⁵⁴ Estos programas parten del enfoque de “manejo social del riesgo” propuesto por el Banco Mundial, centrándose en el componente asistencial como forma de resolver

⁵⁴ Entre estos, se pueden mencionar el Programa Oportunidades, en México, el Bolsa Familia en Brasil, el Familias en Acción en Colombia, el Programa Puente en Chile y el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador.

agudas carencias en las familias pobres (Serrano, 2005). Los mismos se delinearán en función de incrementar los niveles educativos y de salud de niños y embarazadas.

Las políticas aplicadas a partir del año 2000 en toda la región latinoamericana mostraron cierto giro en la operatoria en relación con los programas de la década del noventa. Por un lado, porque incorporan la transferencia de ingresos como una modalidad extendida, así como también el criterio de *corresponsabilidad* de los beneficiarios, a través de la figura de las *contraprestaciones* (Serrano, 2006). Por otro, porque han pasado de ser residuales a formar parte intrínseca de las políticas de Estado, con una fuente de financiamiento particular, generada –en el caso argentino– por retenciones a las exportaciones (Cortés, Groisman y Hosowszki, 2004).

Estas novedades no significan que las políticas sociales masivas hayan renunciado al tradicional enfoque asistencialista que primó durante la década del noventa. Tampoco, que hayan sido “exitosas” en la superación de la pobreza, aunque en momentos críticos permitieron aliviar ciertas carencias.

En Argentina, estos programas se han instalado como respuesta a los agudos niveles de pobreza alcanzados en la crisis de 2001-2002. Desde entonces, se fortaleció la implementación de programas masivos dirigidos a las familias pobres. En tanto se trata de políticas fuertemente centradas en las mujeres de hogares pobres, resulta relevante preguntarse en qué medida refuerzan la autonomía de las mujeres para ampliar la protección de sus derechos y sus márgenes de *agencia*; o bien, cuánto de su intervención promueve una posible conciliación de las responsabilidades familiares y laborales.

Tal como introdujéramos anteriormente, en la Argentina existen tres planes que resultan particularmente importantes por su amplia cobertura así como por su focalización en la población de hogares pobres con hijos menores:

1. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) trabaja sobre el problema de la *desocupación* de los jefes y jefas de hogar con hijos convivientes. Dado que la cuestión crítica sería el empleo de

los adultos de hogares pobres, el plan aliviaría tal situación transfiriendo un ingreso mínimo.

2. El Programa Familias por la Inclusión Social (Programa Familias) apunta a la *inclusión* de las familias pobres, caracterizadas como *excluidas*. Las mujeres adultas son las principales destinatarias del plan, y esto se concreta mediante la transferencia de un ingreso mínimo. Se pone énfasis en la atención de la educación y la salud de niños y embarazadas, pero ninguna mención positiva del empleo de las beneficiarias.
3. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (Plan Alimentario) coloca en la alimentación y la nutrición de las familias pobres los ejes centrales de su intervención. En términos ideales, apunta no solo a sostener comedores comunitarios sino sobre todo al fortalecimiento de una red social y comunitaria que promueva la “comensalidad familiar”, vale decir: el acto de comer en familia.

A continuación, se examinan las características y alcances de cada uno de los programas mencionados, procurando dar cuenta de su impacto y sus supuestos en relación con la organización social del cuidado, en especial, del cuidado infantil.

Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados – PJJHD

Características generales

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) fue el primer programa de transferencia de ingresos aplicado masivamente en la Argentina. Se diseñó y comenzó a implementarse durante el gobierno interino de Eduardo Duhalde (2002-2003), en respuesta a la aguda crisis del año 2001, que había disparado fuertemente los niveles de pobreza y desocupación.

El plan está dirigido a jefes y jefas de hogar desocupados y que tengan a su cargo al menos un hijo/a menor de 18 años, o mujeres embarazadas o hijos discapacitados de cualquier edad. Los beneficiarios

acceden a un ingreso de \$150 (aproximadamente 45 dólares), en carácter de ayuda económica no remunerativa. Como contraprestación, el plan exige aportar un total de 20 horas de trabajo por semana, que pueden desarrollarse en organismos públicos o en organizaciones de la sociedad civil. La asignación de dichas actividades es responsabilidad de consejos consultivos, creados para tal fin en los niveles locales y de la administración municipal. Por otra parte, los beneficiarios deben mostrar certificados de asistencia escolar y chequeos médicos de niños/as y embarazadas que viven en su hogar, como condición para continuar recibiendo el subsidio.

El PJJHD no ofrece a las mujeres ni a las familias ningún tipo de asistencia ni de servicios para el cuidado de sus hijos e hijas. En su diseño, esto no aparece como un problema que el Estado deba encarar para facilitar la salida de la pobreza de los “jefas y jefas de hogar desocupados”. Tampoco se diseñó una estrategia para cubrir estas necesidades a partir de las contraprestaciones requeridas a los destinatarios del plan.

Feminización de la cobertura: ¿Ampliación de derechos de las mujeres?

El PJJHD superó el millón de beneficiarios a pocos meses de su lanzamiento. Pero en mayo de 2002 se cerró la inscripción y paulatinamente fue descendiendo el número total de perceptores. Según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en septiembre de 2004 los beneficiarios superaban 1,6 millones de personas. Dos años más tarde, en septiembre de 2006, el total de receptores se había reducido a algo más de 1,2 millones.

En el segundo trimestre de 2002 las mujeres representaban el 63% de los beneficiarios; en el año 2004, alcanzaban al 67,7% y esta participación se elevó a 72% en el cuarto trimestre de 2006. Por tanto, aunque la cobertura siempre fue mayoritariamente femenina, a medida que disminuyó el número total de beneficiarios, aumentó la proporción de mujeres.

En general, los hogares con jefe o jefa beneficiario del PJJHD eran más numerosos que aquellos que no recibían plan y con menor cantidad relativa de perceptores de ingresos. El tamaño promedio de los hogares donde el jefe recibía la transferencia era de 5,3 personas por hogar, a diferencia del 3,2 de los hogares que no recibían el plan. En el 94% de los hogares beneficiarios habitaban menores de 18 años y en el 25% de ellos había por lo menos 4 hijos menores de 18. Por su parte, mientras en la población total el 52,1 % de los jefes de hogar no había finalizado el nivel secundario; entre los beneficiarios del PJJHD, de ambos sexos, esa cifra se elevaba al 87% (Cortés, Groisman y Hosowszki, 2004).

Puede señalarse que el Plan tuvo un particular efecto simbólico en términos de género. Al incluir en su denominación el concepto de “jefa de hogar desocupada”, se reconoció que parte de los hogares se encuentran encabezados por mujeres, y además, que las mujeres no son solo *madres* y *esposas* sino también potenciales trabajadoras y destinatarias por derecho propio de un plan social que las reconozca como tales, aun cuando se encuentren desocupadas. Es muy probable que esta designación inclusiva de las mujeres haya repercutido en su amplia inscripción en el plan.

Desde el lado de la oferta, se evidencia cierta flexibilidad en los criterios de elegibilidad de los beneficiarios del plan. Por una parte, casi la mitad de las beneficiarias eran cónyuges, aunque los destinatarios fueron definidos como “jefes o jefas” de hogar. Por otra parte, el requisito de estar desocupado para percibir el ingreso no fue un criterio rígido. Particularmente, entre las mujeres, hubo una importante proporción de inactivas receptoras del subsidio (Cortés, Groisman y Hosowszki, 2004).

Desde el lado de la demanda, para aquellas que efectivamente accedieron al plan, y que en buena medida venían de la inactividad –y no del desempleo o de un trabajo formal– el hecho de recibir un ingreso mensual puede haber tenido un efecto importante. Para las mujeres de hogares de bajos ingresos y con un elevado número de hijos, la recepción de un ingreso sostenido, que depende de una contraprestación localizada en su propio entorno puede haber resultado una estrategia más factible para la obtención de recursos que para su participación en el mercado de trabajo. Particularmente, teniendo en cuenta que la inserción laboral requeriría tener

acceso a servicios asequibles de cuidado infantil, mientras las contraprestaciones del PJJHD pueden cumplirse, por ejemplo, a través de la participación femenina en proyectos comunitarios, intervención que en muchos casos antecedió al programa.

A pesar de lo anteriormente señalado, el PJJHD careció de una perspectiva integral que buscara equiparar las relaciones sociales de género en su diseño e implementación. Por un lado, mientras los trabajos desempeñados por las mujeres mostraban una asignación de responsabilidades de cuidado en el nivel comunitario, los varones realizaron actividades de construcción o mantenimiento de espacios locales o comunitarios en mayor medida, reforzando estereotipos de género fuertemente arraigados (Tabbush, 2007). Por otro lado, y dado que el Ministerio de Trabajo reporta como parte de los logros del PJJHD la inserción de sus beneficiarios al mercado de empleo formal y no su sostenimiento en la órbita del plan, cabe preguntarse quiénes, entre los beneficiarios, contaron con posibilidades de reinsertarse en el mercado laboral. La respuesta es: principalmente los hombres.

De esta forma, podemos señalar que en tanto el PJJHD omitió las necesidades de cuidado infantil que tienen las mujeres pobres para ingresar al mercado de trabajo, uno de los resultados observables fue que los hombres tuvieron mayor capacidad de abandonar el Plan para insertarse en el empleo remunerado de tiempo completo. Por el contrario, las mujeres beneficiarias fueron caracterizadas como “inempleables”, según una tipología de beneficiarios desarrollada por el Ministerio de Trabajo en el año 2005, e invitadas a incorporarse al Plan Familias, que analizaremos a continuación (MTESS, 2005).

Impacto sobre el bienestar de los hogares

Una evaluación acerca del impacto del PJJHD sobre el bienestar de los hogares no puede perder de vista la crítica situación que atravesaba la Argentina en el momento de su implementación, y el hecho de que los receptores del subsidio se ubicaran entre los sectores de menores ingresos familiares totales y *per cápita* de la población. De este modo, el plan mostró

cierto impacto en el nivel de indigencia, que disminuyó un 3% durante los primeros dos años. Lógicamente, su impacto en los niveles de pobreza fue menor. Inclusive, a medida que pasaron los años y la aguda crisis fue revertida, también disminuyó el impacto del plan en los niveles de indigencia, permaneciendo algo más constante en los de pobreza (Tabbush, 2007).

El relativo alto impacto que el plan tuvo en los niveles de indigencia se relaciona con que más de la mitad de los hogares beneficiarios carecían de ingreso antes de recibir el plan, el resto tenía un ingreso que en el 85% de los casos no alcanzaba a los \$250 (80 dólares) mensuales (Cortés, Groisman y Hosowszki, 2004). El 93,3% de los receptores del subsidio eran pobres, y el 57,3% indigentes. Sin embargo, y a pesar que el PJJHD adquiriera una escala sin precedentes en las políticas sociales argentinas, su alcance resultó insuficiente, ya que excluyó a una gran proporción de hogares pobres e indigentes.⁵⁵ Por otro lado, si bien el monto asignado, equivalente al 50% del salario mínimo de aquel momento, ofreció una mejora relativa a los hogares beneficiarios, no fue suficiente para cubrir las necesidades básicas alimentarias de una familia.

Por su parte, quienes sí accedieron al beneficio, no contaron con un sistema amplio de protección social, sino que se trató de un ingreso no remunerativo, que no otorgaba mayores derechos a sus receptores.

Lejos de ampliar los servicios para los receptores del plan, la estrategia adoptada por el gobierno del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) fue la de cerrar paulatinamente el programa, a través de dos vías complementarias. Por un lado, la vinculación de beneficiarios a programas de empleo o al mercado de trabajo remunerado, por otro, la “migración” de las beneficiarias mujeres, madres de familia, hacia el Plan Familias por la Inclusión Social, que analizaremos en la siguiente sección.

Dicha estrategia se expresa no solo en la reducción sistemática de la población beneficiaria, sino también en la contracción del presupuesto del

⁵⁵ Así, mientras el 24,5% de los hogares pobres y el 35,5% de los indigentes eran beneficiarios del plan, el 75,5% de los hogares pobres y el 64,5% de los indigentes se encontraban sin esta cobertura (Cortés, Groisman y Hosowszki, op.cit.).

plan, tanto en términos nominales así como en proporción del PBI y del gasto social consolidado de la Argentina, como veremos más adelante.

Programa Familias por la Inclusión Social⁵⁶

En el año 2004, el gobierno nacional, a través del Ministerio de Desarrollo Social, lanzó un programa de transferencia de ingresos, denominado Familias por la Inclusión Social, que buscaba constituirse en una de las salidas del PJJHD. Este nuevo programa supuso la adecuación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) –que se venía implementando desde el año 1996, bajo el signo de las políticas sociales “compensatorias” del régimen liberal–

De acuerdo con el Decreto 1506/04 del Poder Ejecutivo Nacional se pretendía impulsar a las beneficiarias del PJJHD calificadas como “inempleables” a abandonar el Plan Jefes y “migrar” al Plan Familias. Por su parte, aquellos beneficiarios del PJJHD que fueran considerados “empleables” según el gobierno nacional, continuarían siendo asistidos en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.⁵⁷ En otras palabras: para ellos, continuarían las políticas de empleo, mientras que a ellas, se destinarían las políticas asistenciales.

Desde esta perspectiva, el relativo avance simbólico que se había logrado con el reconocimiento de las mujeres como potenciales trabajadoras por parte del PJJHD evidenciaba un contrapaso. El Plan Familias volvió a encasillar a las mujeres pobres en su condición de madres de familia sin

⁵⁶ En este acápite se recupera información y análisis de una investigación previa, desarrollada junto a Luis E. Campos y Laura Pautassi. Ver CELS, 2007a.

⁵⁷ La noción de “empleabilidad / inempleabilidad” así como la idea de “migración” de un plan a otro, son conceptos utilizados por el propio Ministerio de Desarrollo Social. El Gobierno Nacional dictó el decreto 1506/04, que estableció un procedimiento para que el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social clasificaran a los beneficiarios del PJJHD según su condición de “empleabilidad”. Al respecto, los artículos 4º y 5º del Decreto 1506/04 establecieron que los beneficiarios con posibilidades de empleo continuarían percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio de Trabajo, mientras que aquellos que no fueran calificados de tal modo podrían ser incorporados a los programas destinados a la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano “creados o a crearse en el Ministerio de Desarrollo Social”. Véase CELS, 2007a.

posibilidad de comodificar como sujetos autónomos su trabajo, necesidades, ni derechos.

Características generales

Según la resolución ministerial que da origen al programa, este se destina a “familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social” con el objetivo de “promover su protección e integración social (...) desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos” (Resolución MDS N° 825/05, Art. 1°).

Para ello, el programa otorga un ingreso no remunerativo a las familias que reúnen determinadas condiciones, en la medida que el total de ingresos del hogar no supere el monto del salario mínimo, vital y móvil. En menor medida, cuenta con un componente de promoción familiar y comunitaria, que busca promover acciones en cuatro líneas principales: i) educación, ii) salud, iii) capacitación para el trabajo iv) desarrollo comunitario y ciudadano, y consolidación de redes.

Los criterios de elegibilidad y condiciones de acceso al beneficio son los siguientes:

- a. Los beneficiarios son familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años, o mujeres embarazadas, que no perciban subsidios por desocupación ni asignaciones familiares, ni becas de retención escolar.
- b. La prestación consiste en un subsidio mensual calculado en proporción al tamaño de la familia a partir de un mínimo de \$185 (58 dólares) mensuales por hijo o mujer embarazada y \$30 (9,5 dólares) por cada hijo adicional, hasta un máximo de seis hijos y de \$305 (96 dólares)⁵⁸
- c. La *madre* es la depositaria y titular del subsidio, y solo puede acceder al mismo si su nivel de instrucción es inferior al secundario completo.

⁵⁸ Resolución MDS 693 de 2007.

- d. En lugar de brindar una contraprestación laboral, como en el caso del PJJHD, las mujeres que reciben el subsidio se comprometen a ocuparse de la escolaridad y la salud de sus hijos menores de 19 años. Las contraprestaciones en salud consisten en controles periódicos según la edad de los niños y la presentación de los certificados de vacunación. Las contraprestaciones en educación requieren certificar, trimestralmente, la asistencia a la escuela de los niños de entre 5 y 18 años. La presentación de dichos certificados frente a la autoridad ejecutora del programa constituye un requisito para mantenerse como beneficiaria.

El criterio de ser “madre” para recibir el subsidio es uno de los pilares centrales del programa. Si un beneficiario varón del PJJHD desea migrar al Programa Familias, debe cambiar la titularidad del subsidio a la mujer, salvo en el caso de hogares en los que no habite ninguna mujer adulta. El hecho de restringir el acceso a los hombres y no permitir a las parejas elegir qué persona adulta en el hogar será receptora del beneficio resulta otro modo de estigmatizar los roles de género, tanto de mujeres como de varones.

De hecho, el requisito de ser madre solo se puede exceptuar en aquellos casos en los que la mujer “no resida en el hogar o esté discapacitada física y/o mentalmente, o no se encuentre emancipada, o existiese alguna razón fundada por la cual no pudiera ejercer la titularidad”, en cuyo caso, se debe identificar como titular a la persona responsable del cuidado de los niños. Esta persona, de acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Social, deberá ser mayor de 16 años, vivir permanentemente en el domicilio de la familia beneficiaria y tener a cargo la preparación de los alimentos y/o el cuidado de los niños así como su asistencia a la escuela (véase CELS, 2007a).

De modo que aquello que en el PJJHD podía detentarse como un beneficio concebido a título personal, y recibido en carácter de “jefa de hogar desocupada”, en este plan (y para las mujeres que “migran” de uno a otro) se torna en un subsidio cuyos auténticos destinatarios no son las mujeres sino sus familias. Las mujeres –madres– aparecen como recursos de la política social, en tanto mediadoras del bienestar de los hijos, más que

como un sujeto de derechos. Por otra parte, las mujeres deben demostrar mediante la presentación de certificados de vacunación y educación de los niños a su cargo, que efectivamente cumplen con esta responsabilidad asignada a fin de recibir el subsidio. En términos de Sainsbury (1996) podríamos señalar que el beneficio otorgado por el Programa Familias se sustenta en el “principio de cuidado”, no en el de “mantenimiento”, sobre la base de un fuerte modelo de *roles de género diferenciados*.

Cobertura del programa

En el momento de su lanzamiento, en octubre de 2004, el Ministerio de Desarrollo Social señaló que se esperaba incluir a 750 000 “madres solas” en un período de seis meses.⁵⁹ Pese a ello, en las sucesivas leyes de presupuesto dictadas desde entonces se plasmó un objetivo de cobertura marcadamente inferior. En 2004, se previó una cobertura de 510 000 receptores; en 2005, se redujo la previsión a 294 333; en 2006 se llevó esta previsión a 420 000 personas. Para 2007, se previó contar con 636 000 familias asistidas, pero se alcanzaron a cubrir a 539 000, en las que residen más de 1,8 millones de niños. El 94,4% de las familias beneficiarias en el año 2007 tenía como titular a una mujer.⁶⁰

Para el año 2008, la meta propuesta por el programa ha sido alcanzar una cobertura de 700 000 familias. Es decir, que a cuatro años de su lanzamiento, aun no se llega a cubrir la cantidad de beneficiarios que se esperaba alcanzar en los primeros seis meses.

A pesar de la brecha entre la cobertura real y la prevista inicialmente, año tras año, el programa ha ido extendiendo su cobertura y su alcance territorial. En 2007, se cubrieron a 22 de las 24 jurisdicciones y 357 municipios, de acuerdo con información del MDS.

La mayor parte de las beneficiarias que optaron por el traspaso del PJJHD al Programa familias (94,8%) son mujeres jóvenes o de edad media,

⁵⁹ Así se destacaba en octubre de 2004 en la página web del Ministerio de Desarrollo Social: www.desarrollosocial.gov.ar

⁶⁰ Informe de ejecución Programa Familias (2007), Ministerio de Desarrollo Social. www.desarrollosocial.gov.ar

de entre 18 y 50 años, vale decir, que se encuentran en edad reproductiva. Por su parte, el número promedio de hijos que residen en los hogares beneficiarios del programa es de 3,5. Se trata, al igual que los beneficiarios del PJJHD, de hogares más numerosos que la media nacional, coincidiendo con las características de los hogares más pobres.⁶¹ No obstante, el Programa Familias solo se ocupa de la salud de las mujeres cuando se encuentran embarazadas, mas no promueve de forma integral los derechos sexuales y reproductivos de las beneficiarias.

Impacto en los hogares y las mujeres

El impacto del Programa Familias requiere analizarse desde distintos puntos de vista. En relación con el bienestar económico del hogar beneficiario, es claro que el programa apunta al alivio y no a la superación de la pobreza, dado que el subsidio otorgado no alcanza a cubrir los requerimientos mínimos de una familia. Siguiendo el análisis del CELS (2007), y considerando que el monto de la Canasta Básica Alimentaria fijada por el INDEC para una familia de dos adultos y tres niños era de \$465,64⁶² (147 dólares) en el mes de abril de 2007, la transferencia de \$305, para un hogar con seis hijos, no garantiza siquiera la salida de la indigencia.

Respecto del impacto en la *organización social del cuidado infantil*, podemos señalar que una novedad del Programa Familias en comparación con el PJJHD ha sido el reconocimiento del trabajo doméstico de las mujeres como una dimensión necesaria para el bienestar de las familias.

¿De qué forma el programa incorpora esta dimensión? La asignación de responsabilidades diferenciales en términos de género y la vinculación de las mujeres al trabajo doméstico no remunerado, no son vistas como un desafío propio para la acción de la política pública. Tanto el diseño como la implementación del programa muestran que no se busca incrementar la provisión de servicios de cuidado que mejorarían las condiciones de la oferta de trabajo por parte de las mujeres. Tampoco se promueve el acceso

⁶¹ Esta información proviene del MDS ante un pedido de informes elevado por el CELS.

⁶² Fuente: www.indec.mecon.gov.ar, valor correspondiente a abril 2007.

de los niños a los servicios con los que cuenta el Estado para ello, con anterioridad a la educación obligatoria. En cambio, el programa alienta a la *familiarización* del cuidado infantil.

En relación con la dimensión de género, resulta nítido el sesgo tradicional que este programa tiene desde la misma definición de sus beneficiarias. En primer lugar, se observa que al clasificar a los destinatarios potenciales del Programa Familias frente a la perspectiva de su capacidad de conseguir empleo, se predefine que formarán parte de este programa (y no de la política de empleo) “los beneficiarios (del PJJHD) inactivos, especialmente mujeres con hijos a cargo y personas mayores” (MTESS, 2005). A estas beneficiarias, como se ha señalado, se las considera no solo inactivas, sino “inempleables”.⁶³

Otro modo de analizar el mismo problema sería no calificar la “empleabilidad” diferencial de hombres y mujeres como una característica (o déficit) de índole personal, sino las condiciones de posibilidad que las mujeres (muy especialmente las pobres) tienen para asumir una actividad laboral y al mismo tiempo, cumplir con sus responsabilidades domésticas y de cuidado familiar. Esta perspectiva remitiría entonces a determinada organización que facilitara la dotación de servicios de cuidado infantil.

De modo que lejos de promover una posible conciliación entre las responsabilidades laborales y familiares de sus beneficiarias, el diseño del plan familias parece introducir un conflicto irremediable entre la posibilidad de las mujeres pobres de obtener un trabajo remunerado y el cuidado de sus hijos e hijas. De esta forma, la impronta del programa se destaca como fuertemente *familiarista* y *maternalista*. El cuidado no surge como un derecho para las beneficiarias, sino como un compromiso, en términos de

⁶³ La distinción entre “empleables” o “inempleables” resulta problemática. Por una parte, la caracterización de una persona como “empleable”, presenta serios problemas en su definición teórica ya que la capacidad de insertarse en el mercado de trabajo se comunica como una condición adscripta a los sujetos, y no a una condición relacionada con la estructura de un mercado de empleo altamente segmentado según sexo y clase social, o de una asignación cultural específica de responsabilidades familiares que pesan sobre las mujeres. Finalmente, la caracterización de las beneficiarias del plan como “inempleables” da cuenta de un trato discriminatorio, al cristalizar diferentes posibilidades de acceso a derechos para hombres y mujeres en función de su género y su pertenencia a hogares pobres o no pobres.

“contraprestación”, que debe ofrecerse en el ámbito familiar, y por parte de las mujeres.

El fin último del plan supone el sostenimiento de ingresos en el hogar para hacer frente a una situación de probable déficit educativo y sanitario de los niños. Así, se prioriza el bienestar de la infancia y se incorpora a las mujeres como “recursos” o variable interviniente. En definitiva, no se busca fortalecer ni la capacidad efectiva de las mujeres de ser empleada, ni tampoco sus márgenes de elección ni de agencia, en el sentido de disponer los medios para buscar el propio bienestar (Sen, 1993).

Programa de Nutrición y Alimentación Nacional

Características generales

El Programa Alimentario es otro de los planes sociales con alto impacto en términos de cuidado y bienestar de la población. En este no se transfieren ingresos, como en el PJJHD y en el Familias, sino que se apunta directamente a los aspectos relacionados con la alimentación de la población pobre.

Fue creado en el año 2003 mediante la Ley N°. 25.724, con el objeto de *“propender a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población* (Decreto reglamentario 1018/2003, Art. 1).⁶⁴

Surge en un contexto de crisis aguda, luego del colapso de 2001, cuando la pobreza afectó a más de la mitad de la población, debido a la combinación de altos niveles de desocupación y el incremento en los precios relativos de alimentos, particularmente aquellos consumidos por hogares pobres.⁶⁵ En aquel contexto, los medios de comunicación alertaron

⁶⁴ Véase: www.desarrollosocial.gov.ar/planes/pa/default.asp

⁶⁵ En efecto, mientras en los dos años posteriores a la devaluación del peso, los precios generales de los bienes experimentaron un aumento del 44,5%, los de los alimentos básicos crecieron un 69%. Véase: <http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/pnsa.htm>

sobre situaciones de desnutrición crítica en distintas regiones del país y se posicionó el tema en la agenda pública, hasta que se llegó a la sanción de la ley que origina el programa.

Los beneficiarios son, según el Ministerio de Desarrollo Social, las “familias que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional”. De acuerdo con la Ley, el plan se destina a cubrir los requisitos nutricionales de los niños hasta los 14 años, las embarazadas, los discapacitados y los mayores de 70 años en situación de pobreza. También por ley, se prioriza dentro de este amplio grupo de beneficiarios a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los 5 años de edad (Ley 25.724, Art.2).

La autoridad de aplicación es ejercida por los Ministerios de Desarrollo Social y de Salud de la Nación (Art. 3 Ley 25.724). A la vez, se destaca la necesidad de articulación con el Ministerio de Educación, y la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Pesca y Alimentos y de Trabajo.

Participan en la gestión del programa los gobiernos provinciales, municipales, las escuelas, los centros de salud, las organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, así como la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición, provincial y municipal, y la comunidad. En la base misma del diseño del programa se destaca la significativa imbricación de los distintos órganos del Estado y las organizaciones comunitarias para su implementación. Así, en el nivel local, los municipios son responsables de implementar:

“una red de distribución de los recursos, promoviendo la comensalidad familiar, siempre que ello sea posible, o a los distintos comedores comunitarios donde se brinde el servicio alimentario, a fin de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en (...) la presente ley. Dicha red estará integrada por instituciones educativas y sanitarias, entidades eclesiásticas, Fuerzas Armadas y de Seguridad, entidades intermedias debidamente acreditadas, voluntariado calificado y beneficiarios seleccionados del Plan Jefas y Jefes de Hogar o similares”

(Ley 24.724, Art. 8 inc. C)

La estrategia de comensalidad familiar y la activación de una red en la cual participen múltiples actores quizás sean las novedades más evidentes del Programa Alimentario. Se parte de la idea que es deseable que los niños

coman en sus casas y con sus familias y no en comedores comunitarios. Esta noción presupone que en el hogar habrá un/a adulto/a (probablemente la mujer) que pueda ocuparse en horario de almuerzo o merienda de suministrar los alimentos y realizar el trabajo doméstico necesario para que los chicos coman en sus casas.

En términos operativos y de acuerdo con la información del Ministerio de Desarrollo Social, a través del Programa Alimentario:

1. se financian proyectos focalizados a provincias, municipios y organizaciones de la sociedad civil para la atención de familias con integrantes en situación de riesgo socio-sanitario. También se financian proyectos a OSC que busquen transformar sus comedores en “proyectos productivos”;
2. se otorgan prestaciones alimentarias mediante la entrega de tickets que permitan acceder a los alimentos básicos; o bien mediante el envío de alimentos a granel a las organizaciones, a fin de reforzar las prestaciones que se brindan en el territorio;
3. se fortalecen los servicios alimentarios en las escuelas que se encuentran en situación de riesgo socio-educativo, a través de un refuerzo de la dieta y del equipamiento de comedores escolares y comunitarios;
4. se promueve la alimentación autosustentable mediante la asistencia técnica y financiera a pequeñas unidades productoras, con el fin de fomentar la producción de alimentos frescos y la elaboración de productos alimenticios para el consumo comunitario;
5. se otorga capacitación y asistencia técnica en nutrición y preparación de alimentos a los fines de potenciar el aprovechamiento de los alimentos y educar a las personas en materia alimentaria.

El programa dispone así de una batería de estrategias diferenciales para su implementación, que van desde el apoyo a comedores comunitarios y escolares, la educación a la población beneficiaria sobre aspectos nutricionales, de higiene y de desarrollo infantil, hasta el apoyo de huertas para el autoconsumo y la promoción de la “comensalidad familiar”.

Cobertura del programa

Caracterizar la cobertura del programa no resulta sencillo ya que la modalidad de intervención se define mediante un conjunto variado de mecanismos que tienen diferentes tipos de beneficiarios (por ejemplo: personas, organizaciones civiles, comedores escolares) y también distintas unidades como base para medir logros o metas físicas. A modo de ejemplo, el informe de gestión del Ministerio de Desarrollo Social señala que en el año 2006, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Educación Nutricional logró:⁶⁶

1. alcanzar a 7 332 000 personas a las que se les destinaron 2 712 632 raciones individuales, 876 439 módulos alimentarios familiares, 545 652 desayunos, meriendas y copas de leche, 440 041 tickets o vales, 72 000 kilos de leche en polvo;
2. 28 100 000 kilos de alimentos entregados a distintas OG y ONG;
3. 570 000 huertas familiares, escolares y comunitarias, beneficiando a 3 400 000 personas;
4. 960 actividades de educación alimentaria y nutricional en las que participaron 15 000 personas;
5. 58 encuentros y acciones de sensibilización y capacitación con la presencia de 1 100 técnicos, profesionales y facilitadores; a 300 000 personas en 2 000 comedores comunitarios y 1 300 000 alumnos que asisten a 11 455 comedores escolares y,
6. 700 proyectos de autoproducción de alimentos asociados a comedores comunitarios.”

La diversidad del universo sobre el cual se reporta es evidente: cantidad de proyectos, kilos de alimentos, talleres de capacitación, raciones y personas asistidas. Asimismo, no es menor indicar que según el MDS, los

⁶⁶ Tomado de: http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/INFORME_2005.pdf

beneficiarios que asisten a los comedores son – en su gran mayoría (91%) – niños de entre 2 a 14 años.⁶⁷

Impacto en los hogares y las mujeres

El impacto del Programa Alimentario puede ser altamente significativo para quienes reciben alimentación diariamente, ya sea mediante su asistencia a comedores comunitarios, por recibirla en el espacio escolar o bien por acceder a una “vianda” en alguna de las bocas de expendio del programa. Sin embargo, no es sencillo estimar este impacto en términos cuantitativos, dada la diversidad de variables interconectadas que se informan en su evaluación.

Desde la perspectiva del cuidado, un tema relevante a ser destacado es la operatoria del programa por la vía de organizaciones de la sociedad civil. Como se ha señalado, el programa se sirve de las redes y agrupaciones comunitarias que no solo ofrecen sus locales, sino también el trabajo de sus líderes. Así, se crea una extensa red de mujeres que sostienen cotidianamente los comedores, trasladando las tareas reproductivas y de cuidado del ámbito doméstico al comunitario.

Esta estrategia se presenta de muy diversos modos en las diferentes localidades. Mientras algunos reconocen el trabajo de las mujeres al frente de los comedores y ofrecen a cambio el subsidio del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, otros simplemente apelan al “voluntariado” y a la “solidaridad”. En estos casos, encontramos a miles de mujeres que pasan largas jornadas atendiendo la alimentación de grupos de alrededor de 100 personas, sin siquiera obtener un ingreso mínimo por su participación en los comedores. De este modo, el trabajo de las mujeres permanece invisible en los documentos e informes de gestión del programa alimentario.

¿Cuál es la motivación de estas mujeres para participar en el Programa Alimentario? No contamos con investigación que permita dar

⁶⁷ Documento del Proyecto “Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria, rediseño de su Unidad de Gestión y Fortalecimiento de las Organizaciones (Abordaje Comunitario del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria)”, Gobierno Argentino – PNUD, 2007. Mimeo.

cuenta de esto en una escala significativa. Sin embargo, cabe presentar información que proviene de los debates desarrollados por 25 mujeres participantes del Programa Alimentario, en el contexto de un taller que la autora coordinó en un encuentro convocado por el MDS para más de 500 mujeres, que tuvo lugar en el conurbano bonaerense en diciembre de 2007. En el espacio del taller, –que fue grabado en su totalidad–, una líder comunitaria que lleva adelante un comedor en el conurbano bonaerense, resumió lo que emergía del grupo del siguiente modo:

«La mayoría vamos a colaborar, nos dan un pequeño incentivo que nos alcanza solamente para poder sobrevivir. Antes por ahí decíamos “es por el plan socia”. Hoy por hoy ni siquiera hay plan social... es por la alimentación de mi hijo.»

(Líder comunitaria, responsable de un comedor en el conurbano bonaerense)

Podría pensarse que el mismo acceso al servicio alimentario de las mujeres “voluntarias” y de sus familias depende en buena medida de su trabajo en los comedores. Es decir que desde el punto de vista de las mujeres, el estímulo de su participación no sería exclusivamente el de la “solidaridad”.

Por otra parte, el hecho de procurar que los beneficiarios retiren las provisiones para prepararlos y servirlos en el ámbito de sus hogares, también supone la intervención activa de las familias en el cuidado cotidiano de los niños.

Tanto la “familia” como la “comunidad” son, en este caso, las invitadas a colaborar con la política social, pero en la práctica, se trata de millares de mujeres pobres. Con este argumento y el del “voluntariado”, se termina aprovechando la fuerza de trabajo femenina, que cocina (y cuida) a decenas de chicos de sus comunidades. De esta forma, al igual que el Programa Familias, el Programa Alimentario reproduce la noción de las mujeres pobres como recursos prácticamente inagotables, al servicio de la política social del Estado argentino. No obstante, las mujeres tienen demandas que van más allá de lo que obtienen en la actualidad. En el mismo contexto, otra líder comunitaria también expresó:

“Hoy por hoy el Estado está un poco más comprometido, está dando respuestas a muchos proyectos, a muchas necesidades. Pero la necesidad que estamos llevando y que tenemos constantemente, es la necesidad que se nos reconozca el trabajo que estamos haciendo desde las bases.”

(Líder comunitaria, responsable de un comedor en el conurbano bonaerense)

Tendencias en el presupuesto de los tres programas analizados

Como consecuencia de la implementación del PJJHD, el gasto público social ejecutado por el Estado nacional presentó un gran incremento a partir del año en que comenzó su implementación. Durante 2002 el Tesoro Nacional aportó un total de 800 millones de dólares, producto de la reasignación y unificación de programas sociales anteriormente vigentes y de los impuestos sobre el comercio exterior (retenciones a las exportaciones). En el año 2003, se destinaron 1 000 millones de dólares, sufragados tanto por fondos del tesoro nacional como mediante un préstamo de 600 millones de dólares proveniente del Banco Mundial (CELS, 2004). Durante los años subsiguientes, el presupuesto asignado al PJJHD fue descendiendo paulatinamente. Para el año 2008 se asignó el equivalente a 440 millones de dólares (MTESS, 2008). Así, el presupuesto del Plan Jefes y Jefas fue reduciéndose año tras año, tanto en términos absolutos como relativos.

Por el contrario, el presupuesto del Programa Familias ha crecido sistemáticamente desde que comenzó su ejecución, en el año 2005, habiéndose más que triplicado. Para el año 2007, superó los 300 millones de dólares, financiados en alrededor del 70% por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y para el 2008, el presupuesto ascendió a alrededor de 535 millones de dólares.⁶⁸

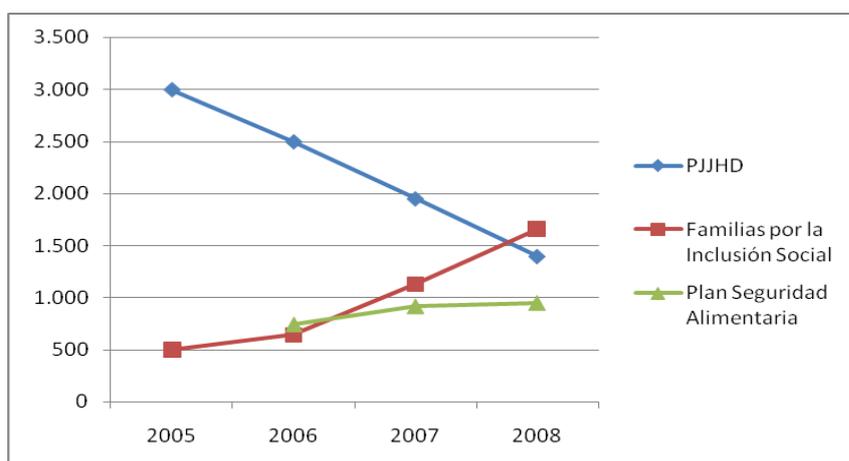
Por su parte, el presupuesto total del Plan Alimentario para el año 2008 es de \$946 222 850 (equivalente a 300 millones de dólares). El mismo

⁶⁸ Véase Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Organización de Ingresos Sociales, 2008.

se ha incrementado levemente en los últimos dos años.⁶⁹ Sin embargo, el aumento en los valores nominales no necesariamente supone una mayor capacidad de compra de alimentos, en tanto el proceso inflacionario debe haber repercutido en el valor real de los nuevos montos asignados al programa.

En resumen, la tendencia de los últimos años ha sido fortalecer el Plan Familias en detrimento del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el de sostener de forma relativamente estable el presupuesto del Programa Alimentario, como se refleja en el siguiente gráfico.

Gráfico 2: Evolución del Presupuesto del PJJHD, Familias y Alimentario. En millones de pesos corrientes.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, el presupuesto del Programa Familias no solo ha crecido en términos reales, sino que también ha aumentado su participación relativa como porcentaje del PBI y del gasto público social. En consecuencia, mientras en el año 2005 representaba el 0,09% del PBI, en el año 2006, ascendió al 0,1% y en el 2007 al 0,14%. En relación con el gasto social, su participación hasta el año 2006, se mantenía en un 0,47%.

⁶⁹ Según información del Ministerio de Desarrollo Social, Informes de Ejecución Presupuestaria años 2006 y 2007 y presupuesto 2008.

Por su parte, respecto del PJJHD vemos que mientras en el año 2005, el plan representaba el 2,85% del gasto social y el 0,56% del PBI, en el 2006, su participación relativa había disminuido a 1,84% del gasto social y al 0,38% del PBI. Para el año 2007, se encuentra afectando apenas el 0,24% del PBI, mostrando en solo dos años una reducción a menos de la mitad de la proporción de recursos relativos del PBI que supo obtener.

Cuadro 18: Evolución del Presupuesto del PJJHD, Plan Familias y Alimentario. Total y como % del PBI y del Gasto Público Social. En millones de pesos corrientes.

Plan Social		Año			
		Devengado 2005	Devengado 2006	Estimado 2007	Proyectado 2008
PJJHD	Total	2.997	2.496	1.948	1.394
	% PBI	0,56	0,38	0,24	--
	% Gasto Público Social	2,85	1,84	s.i.	--
Familias por la Inclusión Social	Total	498	640	1.127	1.658
	% PBI	0,09	0,1	0,14	--
	% Gasto Público Social	0,47	0,47	s.i.	--
Plan Seguridad Alimentaria	Total	s.i.	741	914	946
	% PBI	s.i.	0,11	0,11	--
	% Gasto Público Social	s.i.	0,54	s.i.	--

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Desde la perspectiva analítica propuesta en páginas anteriores, es claro que el fortalecimiento del Programa Familias indica una tendencia en la familiarización y feminización del cuidado infantil como parte de la política social, en particular cuando esta se dirige a familias y comunidades que viven en situación de pobreza. De este modo, la política pública parece proyectarse hacia una matriz de provisión económica que asigna al varón la capacidad de proveer ingresos a los hogares, y a las mujeres, las actividades reproductivas y de cuidado, en especial cuando se trata de hogares pobres.

Recapitulando: la familiarización del cuidado infantil a través de la intervención estatal

¿De qué forma participa la política social del Estado argentino en la organización social del cuidado? Una primera conclusión del análisis desarrollado en este capítulo es que mediante los programas sociales destinados a los hogares con niños pobres, el peso que se asigna a las familias y a las comunidades en el bienestar de sus miembros es particularmente elevado. Recuperando las nociones de Esping-Andersen en relación con la interacción de los distintos “pilares del bienestar” (1990), podríamos señalar que los programas de alivio a la pobreza promueven la familiarización del bienestar y del cuidado, en lugar de proveer servicios que apunten a mejorar las condiciones para la conciliación entre trabajo y familia.

Al igual que en las políticas promovidas por los regímenes liberales, no serían los sesgos del mercado los que se busca superar a través de estas políticas, sino “los fracasos de las familias” (Sainsbury, 1999). Las mujeres son encasilladas para desempeñarse de forma prioritaria en el espacio de la reproducción – familiar o comunitaria –, sin que su actividad se contabilice ni valore del mismo modo que el trabajo en el ámbito del mercado.

Dos de los programas analizados (el PJJHD y el Programa Familias) se definen a partir de la transferencia de ingresos y la demanda de una contraprestación directa a sus receptores por parte del Estado, sea en términos de trabajo en el espacio público como el PJJHD, o en el privado, como el Programa Familias. En ambos se exige a los beneficiarios que demuestren la asistencia escolar de sus niños y los controles de salud tanto de niños como de embarazadas, pero no se incluyen otros aspectos de salud de las mujeres, como la promoción de sus derechos sexuales y reproductivos. La exigencia en relación con la educación comienza a partir de los 5 años de los niños, coincidiendo con la edad de obligatoriedad de asistencia escolar.

El Programa Alimentario, por su parte, busca cubrir el déficit alimentario y nutricional de las familias pobres, sobre la base de la donación de insumos a comedores comunitarios, que se sostienen gracias a una extensa red de organizaciones sociales y principalmente al trabajo

“voluntario” de miles de mujeres pobres. Aun cuando este programa no exige contraprestación de forma explícita a sus beneficiarios, las mujeres que trabajan en los comedores comunitarios, en una importante proporción, lo hacen sin recibir ingreso a cambio.

Ninguno de los programas sociales analizados deja traslucir entre sus objetivos la provisión de servicios que mejoren la capacidad de las mujeres pobres de conciliar las responsabilidades productivas y reproductivas, y de ampliar sus oportunidades y derechos.

El matiz familiarista de estos planes se hace evidente. Desde este enfoque, no sería papel de los programas sociales contribuir a desfamiliarizar el bienestar, de acuerdo con la perspectiva de Lister (1994), a través de la universalización en el acceso a espacios ni a servicios de cuidado, sino más bien dotar con recursos monetarios y alimentarios para que continúen siendo las familias, y dentro de ellas las mujeres, quienes transformen estos recursos en servicios. De esta forma, se hace responsable casi exclusivamente a las familias y comunidades del cuidado de los niños. En definitiva, los planes apuntan no solo a familiarizar el bienestar, sino también a feminizarlo.

La constante apelación de la política pública a la responsabilidad de las madres, a la “solidaridad” de las mujeres y de las comunidades, resulta el discurso prevaleciente para convocar a las mujeres pobres como partícipes de los programas sociales. Ellas deben demostrar su compromiso – familiar y comunitario – como parte del intercambio necesario para acceder a los magros beneficios otorgados por estos programas, que no logran facilitar la salida de la pobreza ni reconocer una posición de derechos para sus beneficiarios/as. De este modo, las políticas sociales tienden a apelar al rol materno y altruista de las mujeres en detrimento de la comodificación de su trabajo, fortaleciendo así su dependencia económica respecto de otros miembros del hogar, que presuntamente se encontrarían en mejores condiciones de proveer los ingresos para el bienestar familiar.

A partir de nuestra perspectiva analítica, podemos concluir que el Estado provee de ingresos o alimentos mientras los receptores de este beneficio muestran cuidado a cambio. Cuidado que se constituye como parte del seguimiento de la educación o la salud de los hijos, o bien como

trabajo doméstico y no remunerado, mediante la preparación de alimentos a hijos propios y ajenos.

¿Qué diferencia hay entre el enfoque familiarista que sustenta estos programas y una perspectiva centrada en los derechos? Mediante el enfoque familiarista, la política social, en lugar de apelar a un concepto integral de promoción simultánea de derechos para las mujeres y para sus hijos, opta por resolver la tensión entre familia y trabajo encasillando a las mujeres en el espacio de la domesticidad y responsabilizándolas por la efectiva concreción del acceso de sus hijos a la educación y a la salud, como si tal acceso dependiera de ella o de las familias más que de la oferta y calidad de las políticas de salud y educación.

Como señalamos en el primer capítulo, la asociación entre el trabajo reproductivo y el bienestar, a través de la omisión del problema de la comodificación del trabajo, refuerza la subordinación de las mujeres (Orloff, 1993; O'Connor, 1993; Daly, 1994).

Las mujeres pobres quedan así suspendidas en un espacio en el cual su propio bienestar depende, por un lado, de sus relaciones familiares, mediante el ingreso que provendría no de ellas, sino de sus parejas u otros miembros del hogar que se consideren “empleables”, y por otro, de la asistencia social.

De este modo, el enfoque familiarista y maternalista aleja a las mujeres de la búsqueda de su autonomía, por medio de la promoción de sus capacidades para perseguir su propio bienestar y el de sus hijos. En términos de Amartya Sen, el desarrollo de capacidades no se logra únicamente con alcanzar determinado piso de bienestar, sino especialmente con la posibilidad de disponer de la libertad para buscar dicho bienestar (Sen, 1999).

Consecuentemente, aun cuando la dimensión de cuidado aparece en la escena de la política social contemporánea implementada por el Estado argentino, lo hace desde un enfoque conservador, basado en un modelo de roles de género diferenciados. Esto se ubica lejos de las perspectivas sustentadas por los regímenes socialdemócratas, según las cuales los ciudadanos (hombres y mujeres) serían vistos como potenciales “proveedores y cuidadores”, y las políticas públicas garantizarían la

provisión de servicios de cuidado de amplia cobertura en el espacio de lo público (Sainsbury, 1996, entre otras).

En el escenario de una sociedad fuertemente empobrecida y desigual, como la argentina, la preocupación por el diseño, implementación y el impacto de políticas de cuidado expresaría la intención por otorgar a las mujeres un lugar de derechos y no de recursos de políticas asistenciales. En este contexto, particular relevancia cobra examinar los servicios de cuidado que parten de un principio igualitario, cuyo acceso no se encuentra mediado por el empleo ni por la condición de pobreza sino por el hecho de ser ciudadano. En la Argentina contemporánea, los servicios destinados a la infancia que se diseñan bajo ese paradigma son, en especial, los de educación en el nivel inicial, y otros servicios complementarios. De ello, nos ocuparemos en los dos próximos capítulos, a fin de profundizar nuestra exploración acerca de la organización social del cuidado infantil.

Capítulo 5: Los jardines maternos y de infantes en Argentina. ¿Hacia la universalización del cuidado infantil?

Introducción

Dado que en Argentina no se cuenta con una política de acceso universal cuyo objetivo sea el cuidado de los niños, adentrarnos en el examen de esta oferta nos lleva a analizar distintas políticas que, sean o no concebidas de forma principal como proveedoras de cuidado, impactan de directamente en la organización social del cuidado infantil. Hemos revisado ya su consideración como una política vinculada al mercado de trabajo –que busca facilitar la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales, principalmente para las mujeres–, y su forma de presentación en torno a los programas de alivio de la pobreza, que asigna el cuidado a las mujeres y a las familias. De modo que completar un mapa del diseño e implementación de prestaciones existentes requiere analizar los servicios que dependen del sistema educativo y otras estrategias gubernamentales.

¿Por qué analizar la oferta educativa? En primer lugar, porque el acceso a servicios educativos permite que los niños de entre 45 días y 5 años sean cuidados en instituciones del ámbito público durante al menos unas horas al día. Esto conlleva cierto impacto en el modo en que se organiza socialmente el cuidado infantil y permite algún grado de *desfamiliarización* del mismo. En segundo término, porque la posibilidad de asistir a un jardín de infantes o maternal no se encuentra asociada al vínculo familiar, por la vía del trabajo del padre o madre, sino a un derecho por ser niño/a, lo cual permitiría universalizar el acceso a servicios de cuidado.

Un argumento central de la tesis es que la provisión de servicios de cuidado por parte del Estado sienta las bases para ampliar las posibilidades de elección de las mujeres en relación con la *comodificación* de su trabajo y la conciliación entre responsabilidades productivas y reproductivas.⁷⁰ Desde

⁷⁰ No se está aquí señalando la correlación directa entre el acceso a servicios de cuidado y la participación económica de las mujeres, sino solo la potencialidad que el hecho de

este enfoque, surgen ciertos interrogantes que orientan el presente capítulo: ¿Cuál es la intervención del Estado y cuál la del sector privado en la oferta educativa del nivel inicial? ¿Cuáles son los criterios de elegibilidad para acceder a esta oferta? ¿Existen diferencias en el diseño e implementación de la oferta según las edades de los niños? ¿Y según jurisdicciones? ¿En qué medida esta provisión permite *desfamiliarizar* y *decomodificar* parte del cuidado infantil? ¿Cuáles son las brechas sociales en relación con el acceso de los niños a los servicios de cuidado? En definitiva, ¿en qué grado el sistema educativo –u otras instituciones estatales– facilitan la universalización del cuidado para los niños menores de 5 años?

Con el objetivo de intentar dar respuesta a estas preguntas, en primer lugar, se describe y analiza el diseño de la oferta educativa y asistencial para niños de hasta 5 años de edad. Para ello, se tienen en cuenta las transformaciones atravesadas por el nivel en términos de estructura organizativa y el actual diseño de la oferta educativa, según la normativa vigente en el nivel nacional. Partiendo de este análisis, se procura observar desde qué edad los niños están obligados a concurrir a la escuela, cuáles son las responsabilidades que asume el Estado en torno al cuidado de niños de jardines de infantes y maternales, y de qué modo se regula su atención la provisión efectiva de los servicios por parte de los Estados provinciales.

En segundo lugar, se examina la implementación efectiva de las políticas educativas en el nivel nacional en distintas edades así como las brechas entre jurisdicciones. A fin de analizar el grado de decomodificación de este servicio, se observa la presencia del sector público en el cuidado de niños entre los 45 días y los cinco años y cuál es la participación del mercado, a través de las escuelas de gestión privada.

En tercer lugar, se intenta la explorar la capacidad del nivel inicial para desfamiliarizar el cuidado infantil, en términos de cantidad de horas por día en que los niños que asisten reciben cuidado y otros servicios que reciben en el espacio escolar, como la alimentación.

disponer de servicios de cuidado brinda para mejorar los niveles de elección, y por ende, las *capacidades* de las mujeres.

A fin de complementar el análisis sobre las provisiones estatales que impactan de forma directa en el cuidado infantil, se destaca asimismo el papel de otras instituciones “alternativas”, en las que se imbrican esfuerzos estatales y comunitarios.

A lo largo del capítulo, la información se integra con el análisis de una entrevista a la responsable del Nivel Inicial en el Ministerio de Educación Nacional, lo cual permite rastrear algunas de las imágenes que detenta en torno al rol del nivel inicial en el cuidado de niños.

En suma, se procura en este capítulo desarrollar un análisis que brinde un panorama general sobre la provisión de servicios de cuidado infantil en Argentina, sus oportunidades, sus brechas en la implementación, su impacto en hogares de distintos niveles de ingreso y, en definitiva, su potencialidad para la *desfamiliarización* del cuidado. Asimismo, se brinda un marco contextual del nivel nacional que será profundizado en el capítulo 6, cuando se analice la provisión de servicios y la organización del cuidado infantil para una jurisdicción particular: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Antecedentes y diseño actual del nivel inicial en Argentina

La conformación del nivel inicial

Desde la creación del primer jardín infantil y durante más de cien años, el sistema educativo funcionó con escasas regulaciones en términos de currícula y pautas acerca del rol docente vinculados a la atención de la primera infancia. Hacia finales del siglo XIX, surgieron en Argentina los primeros jardines dependientes del sistema educativo, a partir del modelo froebeliano de los “kindergartens”, asociados a un enfoque que busca el desarrollo de los niños a través del juego y la creatividad (Diker, 2002; Curbelo, 2001). Mayormente ubicados como anexos de las Escuelas Normales, hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX conformaron una institución muy selectiva y por décadas fueron escasamente difundidos.

A su vez, durante los primeros años del siglo XX, se crearon distintos tipos de establecimientos para la atención y el cuidado de niños. Entre ellos, espacios gestionados por instituciones de beneficencia en pos de mejorar las condiciones de salud e higiene de los niños huérfanos o abandonados, y “guarderías” para hijos de mujeres que participaban en el mercado laboral. De esta forma, mientras los *kindergarten* se orientaban a educar mediante la exploración y el juego y su función principal no era ofrecer una alternativa de cuidado, otras instituciones ponían énfasis en lo asistencial. Como señalara en una entrevista una persona con cargo ejecutivo de Educación Inicial del nivel nacional⁷¹:

“El Kindergarten nace para algunos pocos, nace en las escuelas normales que son escuelas de ciudades capitales, no nace en los pueblos... Si tiene mucha más carga asistencialista el concepto de guardería para los niños que no accedían a los jardines propiamente dichos.”

(Cargo ejecutivo. Educación Inicial. Nivel Nacional.)

Solo hacia mediados de la década de 1940, de la mano de la instauración del Estado de bienestar, comenzaron a expandirse los jardines de infantes en Argentina. En 1946, se sancionó en la Provincia de Buenos Aires la Ley 5096, de Educación Inicial gratuita y obligatoria, mediante la cual se estableció la creación de jardines de infantes en dicha jurisdicción y se diseñaron pautas para su funcionamiento. Sin embargo, esta expansión no fue pareja en las distintas provincias del país.

De este modo, durante buena parte del siglo XX, el nivel inicial se caracterizó por una oferta pública que, en la gestión estatal no buscaba ser universal, y en la privada apuntaba a cubrir las aspiraciones de aprendizaje y desarrollo infantil de las clases medias y altas en algunas grandes ciudades del país. Todo ello se complementaba con una oferta de servicios alternativos a cargo de instituciones caracterizadas como “asistenciales” y destinados a “otro tipo de niños”.

«...y después teníamos otras instituciones que atendían otro tipo de sujetos. En ese lugar sí, la carga compensatoria, de asistencia, de lo que no puede hacer la familia entonces “nosotros lo cuidamos, lo alimentamos...”»

(Cargo ejecutivo. Educación Inicial. Nivel Nacional.)

⁷¹ Entrevista realizada en Mayo de 2008.

No fue sino hasta 1993 cuando el jardín de infantes se convierte en obligatorio en Argentina. Este proceso por un lado vigoriza la perspectiva pedagógica en el conjunto de la oferta del nivel y por otro, instituye la creciente vinculación del Estado como proveedor de este servicio. ¿En qué sentido la ampliación de la oferta permite consolidar al nivel inicial como una institución proveedora de cuidado y educación de forma universal?

Reformas y configuración actual de los servicios de educación inicial

La sanción de la obligatoriedad del nivel inicial se produjo en un contexto de significativas transformaciones socioeconómicas y políticas, que inauguran una profunda reforma del sistema educativo, tanto en su estructura como en su financiamiento, calidad y resultados.

La Ley Federal de Educación (Nº. 24195) de 1993 extendió la obligatoriedad educativa a un total de 10 años e introdujo la exigencia de concurrir a la escuela a partir de los 5 años de edad.⁷² Aun cuando esta medida permitió ofrecer a las familias la ampliación de servicios para sus hijos, el enfoque que subyace –en pleno auge del neoliberalismo en el país– no pareció ser el de ampliar las oportunidades de cuidado o la igualdad en el acceso a servicios, sino el de mejorar las competencias de la fuerza de trabajo. Se esperaba así incrementar la formación de la población económicamente activa, en un contexto en que primaba la lógica de la competitividad de los individuos y los mercados (Tiramonti, 2001).

A partir de la reforma, el gobierno nacional se convirtió en el responsable de supervisar y proveer asistencia para asegurar la calidad de la educación básica, alentar programas compensatorios de desequilibrios regionales y sociales, financiar y regular el sistema de universidades nacionales. Mientras tanto, las provincias quedaron encargadas de la provisión y costeo de todos los niveles de educación no universitaria: un

⁷² En el Artículo 10 de la Ley 24195 se lee: “Educación inicial, constituida por el jardín de infantes para niños/as de 3 a 5 años de edad, siendo obligatorio el último año.”

año de Nivel Inicial, nueve años de Educación General Básica, tres años de Polimodal, y tres/cuatro años de Educación Superior No Universitaria⁷³.

En diciembre de 2006, se sancionó y entró en vigencia la Ley Nacional de Educación (Nº. 26206), que reemplaza la Ley Federal de Educación, de 1993. A fin de nivelar las oportunidades educativas, durante el mismo año se aprobó la Ley Nº. 26075, de Financiamiento Educativo. Con esta, se buscaba incrementar la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires, hasta alcanzar en el año 2010 una inversión educativa equivalente al 6% del PBI. Asimismo, la Ley de Financiamiento Educativo indica como un objetivo central alcanzar al 100% de la matrícula de la sala de 5 años y “asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de 3 (tres) y 4 (cuatro) años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos” (Ley 26075, Art. 2).

Las instituciones que deben aplicar estas disposiciones son las de gestión estatal como las de gestión privada. Se espera que el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires logren expandir los servicios de Educación Inicial, al tiempo que regulen, controlen y supervisen “el funcionamiento de las instituciones con el objetivo de asegurar la atención, el cuidado y la educación integral de los/as niños/as” (Ley 26206, Art. 21). Al mismo tiempo, la normativa señala que se debe promover y facilitar la participación de las familias en dicha intervención y asegurar la cobertura del alumnado, en especial entre los sectores “menos favorecidos de la población”.

Otros actores reconocidos como corresponsables de la implementación de esta normativa son, por ejemplo, las organizaciones sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales, comunitarias y otros (Art. 23).

En términos de diseño del nivel inicial, mientras la Ley de 1993 instauró la obligatoriedad del preescolar a partir de los 5 años, la Ley de

⁷³ Los salarios de los docentes, la infraestructura, la gestión y administración del sistema quedaron como responsabilidad provincial (véase Anlló y Cetrángolo, 2007).

Educación del año 2006 incorporó algunos cambios de especial relevancia para niños menores de 5 años, al establecer que el nivel inicial constituye una “unidad pedagógica especial” que se extiende entre los 45 días y los 5 años de edad (Art. 18).

“Con los marcos más formales y de legitimidad que dan las leyes de financiamiento educativo y de educación inicial se entiende que el primer nivel del sistema educativo es el inicial, que los niños de la educación inicial son los niños entre 0 y 5 inclusive, y que todas las políticas de impulso, de expansión del nivel inicial comprenden: la universalización de la sala obligatoria y propuestas para trabajar sobre la demanda de aquellos sectores que encuentren en los servicios de educación inicial, respuestas adecuadas a las oportunidades y los derechos de los niños de tener sus aprendizajes propios de la edad.”

(Cargo ejecutivo. Educación Inicial. Nivel Nacional.)

De esta manera, se legitima el enfoque que señala que los niños son sujetos de aprendizaje y por tanto, destinatarios de la política educativa desde el momento en que nacen. Se amplía entonces el concepto de educación inicial –que con anterioridad se iniciaba a la edad de 3 años– y se incorpora dentro de la órbita de intervención del sistema educativo la atención de niños a partir de los 45 días. De forma más detallada, la norma señala que la organización de este nivel educativo comprende dos instancias: a) los Jardines Maternales, destinados a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco días a los dos años, y b) los Jardines de Infantes, que encuadran la educación entre los 3 y los 5 años de edad (Art. 24).

Respecto de la oferta educativa, encontramos tres escenarios diferentes que responden a las distintas edades de los niños:

En primer lugar, y para los de 5 años, la ratificación de la obligatoriedad de la educación implica que los Estados provinciales tienen el deber de hacer efectiva la dotación de los recursos públicos necesarios para garantizar su derecho a concurrir a establecimientos educativos de forma gratuita.

Por su parte, para los niños de 4 años se dispone la universalización del jardín de infantes (Ley 26206, Art. 19), la cual conlleva una obligación para el Estado en la provisión del servicio, pero no una exigencia de

asistencia para los niños. Se hace responsable a los Estados provinciales de ofrecer los servicios necesarios para que puedan concurrir los niños/as a partir de los 4 años, mientras la decisión de hacer uso de los mismos dependerá, en última instancia, de las familias.⁷⁴

Cabe indicar que para implementar este avance, sin embargo, se utiliza un concepto relativamente vago: el de gradualidad, sin ofrecer en el texto de la ley plazos para alcanzar este objetivo ni mayores especificaciones. De este modo, la universalización del jardín de infantes a partir de los 4 años, no se instituye aun como un derecho ostensible y garantizado para toda la población.

En tercer lugar, para los más pequeños, aun cuando los “Jardines maternos” constituyen una alternativa prevista en la Ley 26206 para la atención de niños de entre 45 días y 2 años de edad como parte del sistema educativo, no hay ninguna precisión en torno a la responsabilidad de las distintas jurisdicciones para la provisión de los espacios y recursos indispensables que permitan el acceso a estos jardines, hecho que aguarda su reglamentación, según cada jurisdicción.⁷⁵

En este ciclo, la falta de regulación es vista por los profesionales a cargo del nivel inicial, una dificultad de la oferta estatal para cumplir con los requerimientos indispensables. Así lo expresa una persona con cargo ejecutivo de Educación Inicial del nivel Nacional:

“Acá entramos en definiciones de cuáles son las competencias y hasta dónde las definiciones (...) que incluso exceden al área educación. Entiendo que todo lo que se esté trabajando con primera infancia está en condiciones de hacer este tipo de

⁷⁴ La Diputada por Entre Ríos, Osuna, aclara este punto en el debate parlamentario de la ley: “Se ha universalizado la edad de 4 años. Es decir, el Estado queda obligado a ofrecer en las escuelas de las distintas ciudades la sala de 4 años, para que las familias puedan optar por enviar a ella a sus hijos. Desde el lugar de las familias, padres, tutores, la elección es opcional; pero respecto del Estado se determina con claridad la responsabilidad de abrir la sala de 4 años, manteniéndose la obligatoriedad en lo relativo a la sala de 5.” Debate Parlamentario de la Ley Nacional de Educación; en Buenos Aires, a los catorce días del mes de diciembre de 2006.

http://www.vanossi.com.ar/actividades/Intervenciones/14_2_07edu1.doc

⁷⁵ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) avanza sustantivamente en términos de diseño de la oferta educativa al reconocer la obligación del Estado de “asegurar y financiar” estos servicios a partir de los 45 días, en su propio texto constitucional (Art.24). Esta jurisdicción y la Provincia de Buenos Aires son las que cuentan con mayor regulación de este segmento atareo, al establecer además la cantidad de niños por sala y de docentes a cargo, entre otras cosas.

advertencias: regulemos qué es lo que esta pasando con la población que no tiene una asistencia obligatoria, que no tiene instituciones del Estado dispuestas a recibirlas... porque nosotros podemos regular, y pedir determinadas cuestiones pero tampoco desde el Estado estamos en condiciones de ofrecerlas. Este es un juego bastante complicado.”

En función de la información presentada, se puede señalar que aun cuando el marco normativo proporciona una base favorable para el establecimiento de servicios que puedan proveer espacios educativos y de cuidado, los organismos del Estado tienen responsabilidades explícitas en términos de financiamiento, universalización de los servicios previstos y control de la protección del derecho para los niños que califican para la sala obligatoria.⁷⁶

En tal sentido, una primera conclusión nos indica que el diseño del nivel inicial otorga un status diferencial para niños de distintas edades en la medida que su derecho a acceder a servicios educativos constituya una obligación fehaciente para los órganos estatales o no. Vale decir, que por el momento, la provisión de jardines de infantes se encuentra garantizada por ley exclusivamente para la edad de 5 años. Con anterioridad a la misma, no resulta un derecho protegido de forma universal, sino que queda en manos de las respectivas jurisdicciones la decisión, la regulación y la inversión necesaria para ofrecer este servicio a los niños y niñas de entre 45 días y 4 años.

En las próximas páginas nos ocuparemos de explorar cómo se implementa esta normativa actualmente en Argentina y analizaremos cuál es el acceso efectivo al sistema educativo formal que tienen los niños de entre 45 días y 5 años.

⁷⁶ Por otra parte, la nueva norma establece que “otras formas organizativas” pueden desarrollarse para la atención educativa de los niños comprendidos entre los 45 días y los 5 años de edad, en función de las características del contexto en los que se implementen. En este sentido, reconoce, por ejemplo, el establecimiento de salas destinadas a niños de distintas edades (multiedades) aptas tanto para áreas rurales como urbanas, así como “salas de juego y otras modalidades que pudieran conformarse” a partir de la reglamentación de la Ley (Art. 24). De este modo, se contempla la adaptación del servicio educativo a contextos particulares para lo cual deberán establecerse disposiciones reglamentarias.

Organización del nivel de educación inicial

En Argentina hay más de 15 000 establecimientos que ofrecen educación en el nivel inicial, los cuales funcionan según diferentes modalidades. Pueden operar con una dirección y edificio propio; o bien como anexos de escuelas primarias, cuya conducción depende del director de la primaria. Dentro de los jardines independientes se encuentran también jardines “nucleados”, que suponen una forma de organización con una sede en la cual operan los niveles directivos y de gestión y otra, dependiente de la primera, en donde se imparten las clases. Del total de jardines del país, el 55% funciona de forma independiente y el restante 45% son jardines anexos. Los jardines nucleados representan solo el 4,5% del total de unidades del país, asentándose mayoritariamente en las zonas rurales (DINIECE, 2007).⁷⁷

Al interior de los jardines, la organización de las clases se realiza en salas independientes (a las que concurren niños de la misma edad), múltiples (con niños de diferentes edades) o de multinivel (donde convergen niños del nivel inicial junto a otros del nivel primario). El 83% de las salas son independientes, mientras el 13% son multiedad y el 4% multinivel. Nuevamente, esta resulta una estrategia que procura atender la situación de las regiones con baja densidad de población, con grupos de alumnos reducidos y de diversas edades, situación que suele presentarse en las áreas rurales (DINIECE, 2007).⁷⁸

Al solo ser obligatoria la sala de 5, no todas las unidades del país reciben a niños menores de esa edad. Hay una sola modalidad de

⁷⁷ La estructura de la oferta en la Ciudad de Buenos Aires muestra algunas particularidades respecto del nivel nacional, contando con una proporción significativa de jardines nucleados (73/193). Otras particularidades del caso de la Ciudad de Buenos Aires serán analizadas en el próximo capítulo.

⁷⁸ Una de las modalidades de la oferta de jardín en sector rural es la llamada “itinerancia rural”. La misma no está reglamentada, pero forma parte del diseño de la política del nivel inicial, de acuerdo con el cargo ejecutivo del Nivel Inicial, entrevistado en mayo de 2008. Se trata de una modalidad semi-presencial del jardín de infantes, en la cual una maestra itenera entre dos jardines, en la medida que la matrícula entre los dos jardines alcance al menos a 10 niños. En tales casos, la maestra trabaja una semana con los niños de un jardín y otra, con los niños del otro jardín. Los niños tiene clases semana por medio, de allí la clasificación como modalidad semi-presencial.

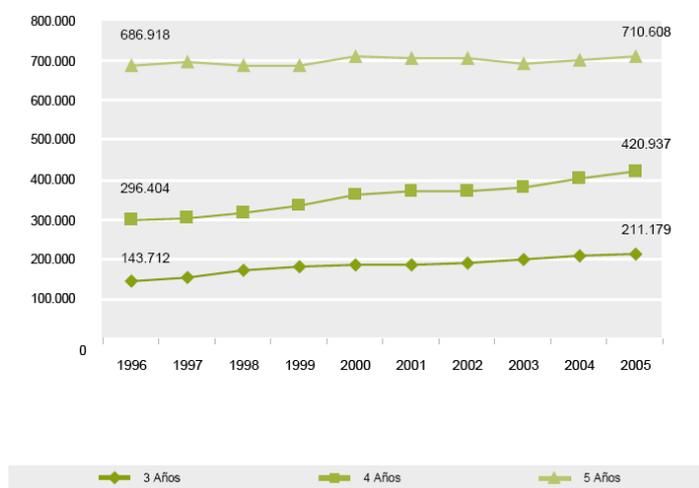
organización de jardines independientes que recibe a niños desde los 45 días hasta los 5 años, y en consecuencia, se encuentra en línea con la concepción del nivel inicial como “unidad pedagógica”. Se trata de las llamadas *escuelas infantiles*, que se encuentran ubicadas principalmente en la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad de Buenos Aires.

Cobertura del Nivel de Educación Inicial en Argentina

Jardines de infantes: cobertura entre 3 y 5 años

Durante la última década, se ha ampliado paulatinamente la oferta y cobertura del nivel de educación inicial, como resultado de la implementación de políticas educativas orientadas a tal fin. Actualmente, la matrícula llega a cubrir alrededor del 90% de los niños de todo el país. Por su parte, las salas de 3 y 4 años, aunque incrementaron su matrícula, evidencian niveles de escolaridad significativamente menores, alcanzando solo al 30% y 60% de la población de las respectivas edades (DINIECE, 2007).

Gráfico 3: Evolución de la matrícula del Nivel Inicial de Educación Común. Total país. 1996-2005.



Fuente: MECyT, 2007, sobre la base de MECyT – DINIECE. Relevamientos anuales 1996 – 2005.

De forma paradójica, es en el contexto de las reformas neoliberales cuando se establece la obligatoriedad del jardín de infantes en sala de 5. En este escenario de contracción de la inversión pública e incremento de las desigualdades sociales y regionales, los salarios de los docentes, la infraestructura, la gestión y administración del sistema quedaron como responsabilidad provincial. El entorno desigual en el cual se instala, profundiza la heterogeneidad entre provincias y regiones (Anlló y Cetrángolo, 2007; Tiramonti, 2001).

Como resultado de este proceso, se dio en buena parte de las provincias, una amplia matrícula en la sala de 5 años y una importante brecha en las tasas de asistencia de los niños que asisten a los otros ciclos del nivel inicial (sala de 3 y 4 años).

Desde el lado de la oferta, existen jurisdicciones que optaron casi exclusivamente por cubrir la educación de la población de 5 años, como se observa en el siguiente cuadro. En este, vemos que en las provincias de Tucumán y Misiones más del 80% de la matrícula del nivel inicial corresponde a esta edad, mientras que suman 19 las provincias que no alcanzan a distribuir ni el 10% de su oferta del nivel para la población correspondiente al primer ciclo (sala de 3 años). En el otro extremo, en la

Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires la distribución de la matrícula por sala es ostensiblemente más equitativa, ya que más del 25% de la cobertura se ubica en sala de 3, más del 30% en sala de 4, y alrededor del 40% de su matrícula total corresponde a sala de 5.

Cuadro 19: Matrícula del nivel inicial de educación común por jurisdicción y porcentaje por ciclo. Año 2006.

Jurisdicción	Total	Sala de 3 años	Sala de 4 años	Sala de 5 años
Total país	1 332 522	16	32	52
Buenos Aires	572 554	26,2	33,5	40,3
Ciudad de Buenos Aires	91 080	25,5	34,3	40,2
Catamarca	11 086	2,9	27,2	69,9
Chaco	32 155	5	28	67
Chubut	17 507	13	35,4	51,6
Córdoba	100 639	2,6	39,6	57,8
Corrientes	34 642	6,2	22,4	71,4
Entre Ríos	38 968	6,6	29,8	63,6
Formosa	16 435	3,2	25,7	71,1
Jujuy	21 486	8,8	25,6	65,6
La Pampa	7 049	-	21,5	78,5
La Rioja	12 455	9,6	35,1	55,3
Mendoza	43 693	2	28,2	69,8
Misiones	33 230	2	14	84
Neuquén	18 148	9,1	33,8	57,1
Río Negro	20 965	6,9	37,1	56
Salta	35 479	4,1	18,4	77,5
San Juan	19 794	1,7	20,4	77,9
San Luis	14 147	4,7	36,9	58,4
Santa Cruz	9 203	2,1	46,4	51,5
Santa Fe	104 043	14	35	51
Santiago del Estero	32 991	8,8	37,5	53,7
Tierra del Fuego	5 624	17,6	39,2	43,2
Tucumán	39 149	2,1	13,9	84

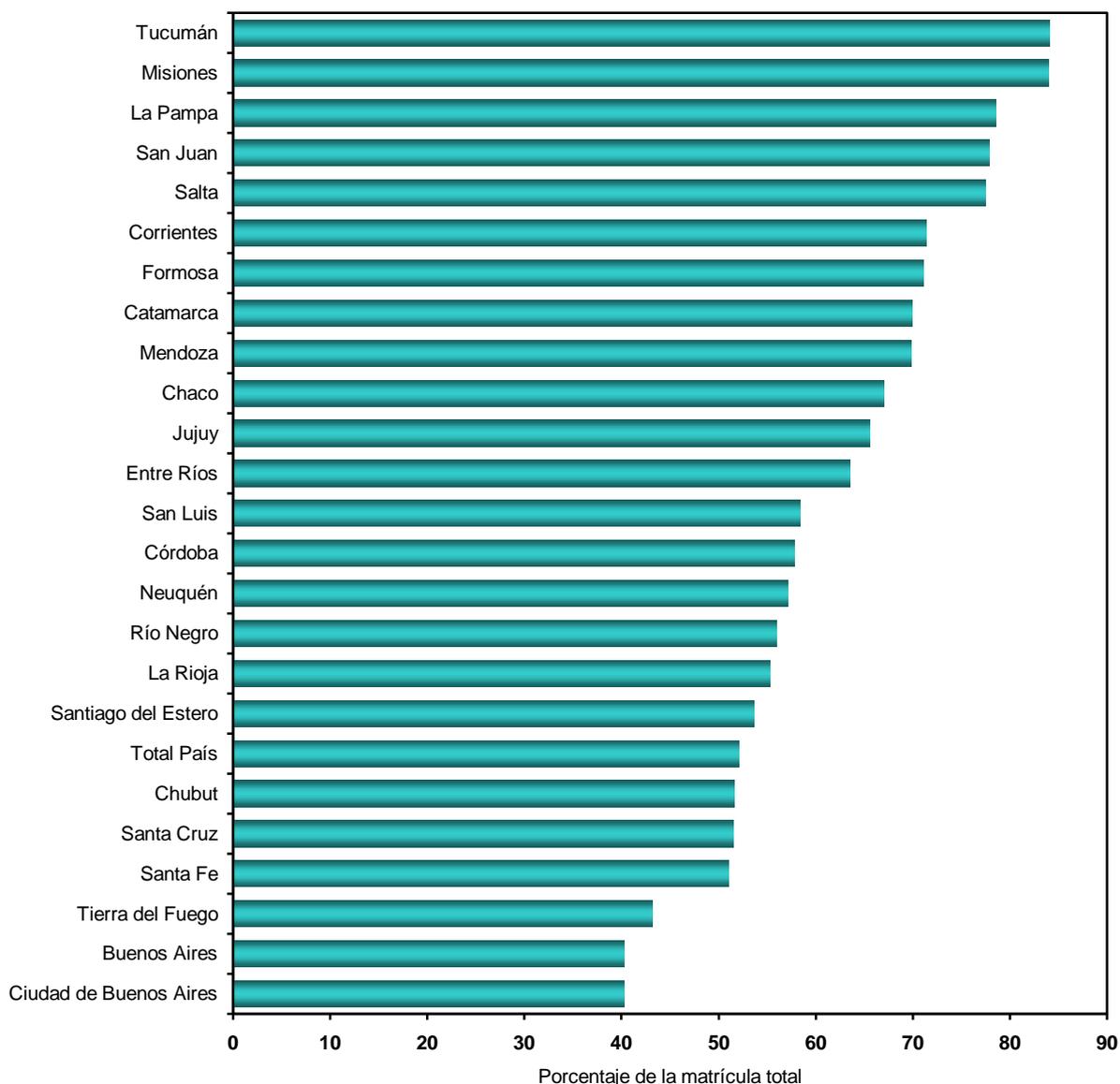
Fuente: Elaboración propia, sobre datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Relevamiento Anual, 2006

Como puede observarse, los contrastes en la cobertura del nivel inicial se asocian no solo con la edad de los niños escolarizados, sino también con cada jurisdicción. En buena medida, estas diferencias se conforman en torno

a las desigualdades sociales y económicas de las jurisdicciones y la población argentina.

De tal modo, en 11 provincias –en su mayoría ubicadas en las regiones más pobres del país– se cuenta casi exclusivamente con el servicio educativo cuando este comienza a ser obligatorio, ya que más del 70% de su matrícula de nivel inicial se concentra en esta sala. Así también se expresa el impacto diferencial de la reforma del sector educativo y su baja capacidad de subsanar determinadas desigualdades interprovinciales. Esto produce consecuencias en la organización social del cuidado infantil, en tanto depende del lugar de residencia de una familia la posibilidad de contar con servicios educativos y de cuidado para sus hijos con anterioridad a la escolaridad obligatoria.

**Gráfico 4: Porcentaje de matrícula en el nivel inicial en sala de 5 años.
Total educación común según jurisdicción, 2006.**



Fuente: Elaboración propia, sobre información de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Relevamiento Anual, 2006

Desde otro punto de vista, si nos detenemos en la composición territorial de la matrícula de las salas de 3, 4 y 5 años, vemos que algunas jurisdicciones concentran casi la totalidad de la cobertura de las edades no obligatorias. En sala de 3, el 70% de los 215 000 alumnos de todo el país corresponden a la provincia de Buenos Aires, poco más del 10% en la ciudad de Buenos Aires y provincias como Santa Fe también presentan una matrícula significativa. Para la sala de 4, aunque la brecha disminuye, sigue

prevaleciendo la oferta educativa en la provincia de Buenos Aires, que concentra al 45% de la cobertura, seguida por las provincias de Córdoba y Santa Fe. Más allá del hecho que la Provincia de Buenos Aires concentra el 38% de la población total del país, los datos indican que la extensión de la matrícula en las salas de 3 y 4 también supera ampliamente el “efecto población”, al igual de lo que sucede con la Ciudad de Buenos Aires, dando cuenta de una mayor decisión en proveer del servicio de jardín de infantes en estas jurisdicciones. Por el contrario, otras jurisdicciones muestran niveles ínfimos –e incluso nulos– de matrícula en salas de 3 y 4 años, haciendo visible, una vez más, la fuerte desigualdad que se esconde tras los promedios nacionales.

En tal sentido, la oferta de servicios del nivel inicial arrastra importantes sesgos de desigualdad regional, problema que se expresa de forma particular en los ciclos no obligatorios de educación.

Cuadro 20: Proporción de la matrícula del nivel inicial de educación común por jurisdicción, 2006.

Jurisdicción	Total	Sala de 3 años	Sala de 4 años	Sala de 5 años
Buenos Aires	572 554	69,7	45,3	33,2
Ciudad de Buenos Aires	91 080	10,8	7,4	5,3
Catamarca	11 086	0,1	0,7	1,1
Chaco	32 155	0,7	2,1	3,1
Chubut	17 507	1,1	1,5	1,3
Córdoba	100 639	1,2	9,4	8,4
Corrientes	34 642	1	1,8	3,6
Entre Ríos	38 968	1,2	2,7	3,6
Formosa	16 435	0,2	1	1,7
Jujuy	21 486	0,9	1,3	2
La Pampa	7 049	-	0,4	0,8
La Rioja	12 455	0,6	1	1
Mendoza	43 693	0,4	2,9	4,4
Misiones	33 230	0,3	1,1	4
Neuquén	18 148	0,8	1,4	1,5
Río Negro	20 965	0,7	1,8	1,7
Salta	35 479	0,7	1,5	4
San Juan	19 794	0,2	1	2,2
San Luis	14 147	0,3	1,2	1,2
Santa Cruz	9 203	0,1	1	0,7
Santa Fe	104 043	6,8	8,6	7,6
Santiago del Estero	32 991	1,3	2,9	2,6
Tierra del Fuego	5 624	0,5	0,5	0,4
Tucumán	39 149	0,4	1,3	4,7
Total país – Absoluto	1 332 522	215 109	423 713	693 700
Total en porcentaje		100	100	100

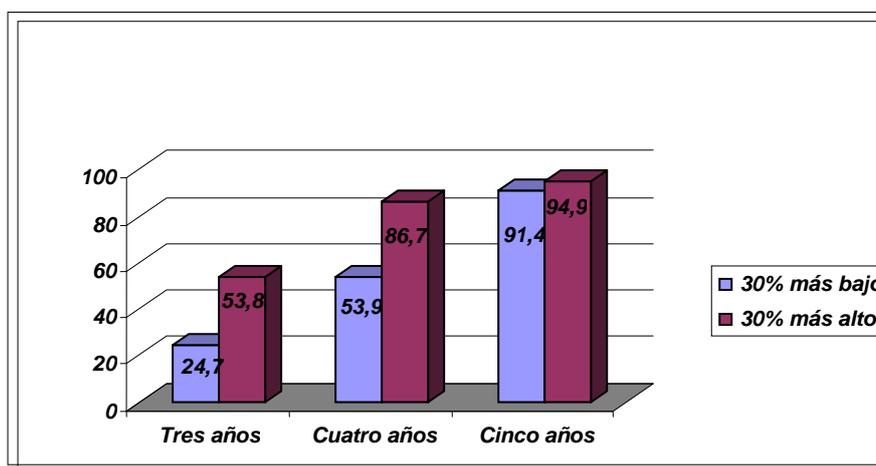
Fuente: Elaboración propia, sobre información de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Relevamiento Anual, 2006.

La reproducción de las desigualdades sociales en el acceso (así como también en la progresión y logros educativos), es un fenómeno que se presenta tanto en Argentina como en otros países del mundo (Montoya, 2005). En términos de diseño e implementación de políticas públicas, es claro que la extensión de la oferta constituye una variable que impacta fuertemente en la asistencia de los niños al sistema educativo, en este caso, del nivel inicial. Allí donde la oferta es más escasa, aquellos hogares que concentren mayores niveles de ingreso y/o mejor capacidad de demanda,

detentarán las mejores condiciones para acceder, en especial a los ciclos no obligatorios, como las salas de 3 y 4.

En efecto, el análisis de las tasas específicas de asistencia de niños de entre 3 y 5 años muestra importantes brechas según el nivel de ingreso *per cápita* familiar, aun para quienes viven en grandes ciudades y son captados por la Encuesta Permanente de Hogares, del INDEC. Los mayores niveles de inequidad en las tasas de asistencia se producen en las edades más tempranas. De esta forma, si bien entre los niños de 5 años existe una pequeña brecha en el nivel de asistencia de los más pobres frente a los más ricos, en los de 3 años la asistencia de niños pertenecientes al 30% de los hogares más ricos duplica a la de los niños que viven en los hogares más pobres. Como se observa en el siguiente gráfico, solo 1 de cada 4 niños de los hogares más pobres asiste a sala de 3, mientras entre los de hogares de mayor ingreso, más de 2 por cada 4 niños lo hace. Por su parte, en la sala de 4 años, la tasa de asistencia de los más pobres crece significativamente, pero la brecha con los niños más ricos se mantiene elevada.

Gráfico 5: Tasas específicas de asistencia por edades simples y nivel de ingresos per cápita del hogar. Grandes ciudades, primer semestre 2006.

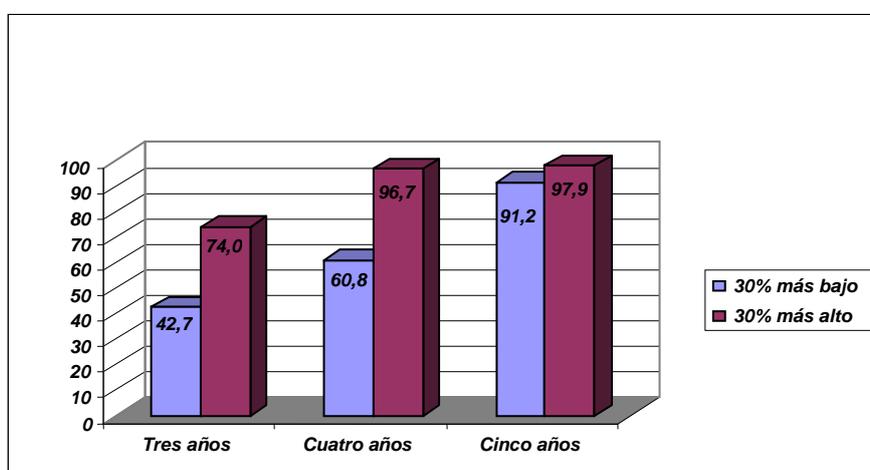


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la EPH-INDEC, 2006.

Por su parte, tanto la participación como –en menor proporción– las brechas en la asistencia de los niños de 3 a 5 años se reducen en el caso de la región del Gran Buenos Aires, que incluye a la Ciudad de Buenos Aires y partidos del Conurbano de la Provincia y que como hemos visto, son las

jurisdicciones que ofrecen mayor cobertura en salas de 3 y 4 años.⁷⁹ Aunque la disminución en la brecha no es tan marcada, el incremento de la participación en el sistema escolar de todos los grupos etario con respecto a las tasas de asistencia en la totalidad de los aglomerados urbanos captados por la EPH (gráfico N°5) es muy significativo en todas las edades, dando cuenta que la disponibilidad de oferta del servicio redunda en una mayor posibilidad de utilización por parte de la demanda.

Gráfico 6: Tasas específicas de asistencia por edades simples y nivel de ingresos por cápita del hogar. Gran Buenos Aires, primer semestre 2006.



Fuente: Elaboración propia con base en EPH-INDEC, 2006.

Desde esta perspectiva, la ampliación de la obligatoriedad de la educación a la edad de cinco años resultó una política favorable para garantizar el acceso a servicios educativos y de cuidado de los niños de 5 años de todo el país, logrando disminuir las brechas entre los hogares mas ricos y más pobres. Por otra parte, la extensión de la oferta en la región del Gran Buenos Aires conduce a una mayor participación de los niños en el sistema escolar y con ello, una mayor responsabilidad del ámbito público, a través del sistema educativo, en el cuidado de estos niños.

⁷⁹ Probablemente, en buena medida esta oferta se encuentre arrastrada no solo por una mayor inversión por parte del Estado, sino también por el sector privado (como puede observarse en el cuadro 21).

No obstante, y pese a la obligatoriedad, se observa también que la matrícula de sala de 5 no alcanza aun a ser universal. Mirado desde la oferta, se atribuye la persistencia de esta brecha a problemas relacionados con la demanda, relativos al tipo de población que estaría quedando fuera del sistema escolar. Esto supondría por parte de la oferta, un esfuerzo para hacer las escuelas más “receptivas” de modo de lograr la captación de aquellos que no llegan. Así lo expresa un cargo ejecutivo de Educación Inicial del Nivel Nacional:

“Nos encontramos con este techo duro de perforar que son estos últimos puntos (...) para llegar al 100% de la escolarización de la sala de 5, y que son los núcleos más duros, más difíciles, donde se combinan ruralidad, pobreza, marginación, abandono, situación de calle... una serie de cuestiones que no remiten a un contexto particular, sino que remiten a una situación para la cual tendremos que invertir mucho esfuerzo en hacer la escuela más receptiva para esos niños que aun teniendo la vacante no asisten.”

Jardines maternos: cobertura entre 45 días y 2 años

En el jardín maternal, la función del cuidado forma parte de su propia institucionalización. Se trata de una entidad especialmente compleja, que supone la atención de niños desde muy pequeños, así como su acompañamiento en el desarrollo de procesos centrales en la construcción de un sujeto. Los alumnos de jardines maternos se alimentan, duermen, cortan dientes, aprenden a caminar y a apropiarse del lenguaje. La profesionalización de su atención por parte de docentes tituladas supone un avance significativo en la calidad del servicio y un énfasis ubicado en lo pedagógico y la transmisión de aprendizajes propios de su edad.

El reconocimiento de este ciclo como responsabilidad del sistema educativo no es un hecho menor, sino que indica que dicho sistema se asume como parte de una estrategia de cuidado necesaria y complementaria a la función de las familias.

“Queremos que todas las acciones que nosotros podamos impulsar desde el nivel inicial, en el marco de lo que son políticas educativas, sean lo suficientemente potentes como para ser expansivas y que el impacto llegue también a los grupos de familia. Y en 0 a 3, que la institución esté disponible cuando la familia lo requiere, cuando la mujer lo requiere, cuando la

madre lo requiere... que tenga una institución que pueda darle una mano en esto de salir la mundo.”

(Cargo ejecutivo. Educación Inicial. Nivel Nacional)

¿En qué medida se logra este objetivo? Por el momento, de forma más que incipiente, ya que la cobertura de jardines maternos dependientes del sistema educativo es aun muy limitada en el país. En términos de provisión del servicio, se observa que sobre un total de 15 738 unidades educativas de nivel inicial de jornada simple, menos del 10% ofrece alguna sala de jardín maternal, y menos del 1% (110 instituciones) disponen de jornada completa para el cuidado de los chicos menores de 3 años.⁸⁰

La matrícula de los jardines maternos oficiales apenas alcanza a los 43 000 niños de entre 45 días y 2 años en Argentina, lo que equivale al 20% de la cobertura existente para sala de 3 en todo el país, que ya es limitada. Nuevamente, se observa una importante concentración de dicha oferta en la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad de Buenos Aires (que cubren el 50% y el 22,6% de esta demanda, respectivamente).

Como ya se ha señalado, la normativa nacional no dispone de regulación en torno a la provisión de jardines maternos. Esta omisión se relaciona con la dificultad del propio Estado de brindar los servicios que puedan ser regulados. Entre otros motivos, porque se trata de una institución con un elevado costo, en tanto se requiere de mayor cantidad de personal calificado por alumno y de servicios complementarios de salud y alimentación.

“(...) el maternal tiene la relación docente-alumno, yo no puedo pensar que en un maternal voy a tener 20 niños a cargo del docente. (...) estamos hablando de salas donde la relación adulto niño va de 6 a 8, con auxiliares, con asistentes.”

(Cargo ejecutivo. Educación Inicial. Nivel Nacional)

Tampoco se encuentran reguladas cuáles son las competencias de los distintos organismos y el modo en que se establecerán responsabilidades en torno a la dotación del servicio. Así, el jardín maternal ingresa en una zona de informalidad mayor que el jardín de infantes, y al no contar con

⁸⁰ Información basada en Tabulados especiales del Ministerio de Educación – DINIECE, sobre el relevamiento del año 2006.

regulaciones en la mayoría de las jurisdicciones del país, permite diversas estrategias de atención.

“El jardín maternal es una experiencia que tiene diferentes grados de desarrollo, que tiene también mucha iniciativa comunitaria compartida. Digo se trabaja bastante más en lo local.”

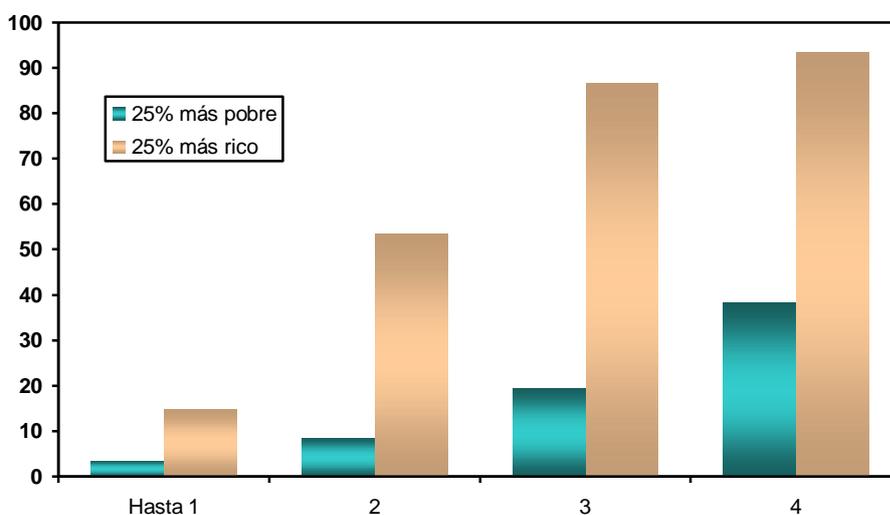
(Cargo ejecutivo. Educación Inicial. Nivel Nacional)

La oferta de los jardines maternales es particularmente diversa. Entre los establecimientos oficiales se encuentran salas en escuelas así como “jardines maternales” en Hospitales y en Universidades Nacionales, en el marco de una política de protección del cuidado de hijos de trabajadores de este tipo de organizaciones.

Por otra parte, y a fin de suplir el déficit de esta oferta, en los niveles locales y provinciales, los órganos rectores de la política educativa pueden desarrollar convenios con organizaciones de la sociedad civil, en los cuales estas ofrecen las instalaciones para el establecimiento de un jardín y los ministerios de educación contribuyen, por ejemplo, mediante la contratación del personal docente. Sin embargo, se desconoce en el nivel nacional, la extensión de esta provisión.

Una vez más, la escasez de la cobertura para los niños más pequeños y la inequidad en el acceso se refleja en la tasa de asistencia del total de niños de 0 a 4 años, que habitan en hogares de ingresos superiores e inferiores. En particular, la asistencia de los niños más pobres menores de los 2 años no alcanza al 10%, denotando una brecha muy significativa, al igual que entre los niños de 3 y 4 años, tal como se observa a partir de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Trabajo Infantil aplicada en el año 2004.

Gráfico 7: Tasa de asistencia de niños y niñas entre 0 y 4 años según nivel de ingreso per cápita familiar. Total, 2004



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA. INDEC, 2004

La decomodificación del nivel inicial

¿Quién paga por la educación inicial de los niños? ¿En qué medida el acceso a servicios de educación inicial se encuentra a cargo del Estado, y por tanto decomodificado para las familias? Analizar la oferta del nivel inicial desde la perspectiva del cuidado nos lleva a observar no solo la cobertura sino también si la utilización de los servicios disponibles tiene costo para las familias. Para ello, nos preguntamos cuál es el grado de participación del Estado y cuál la del mercado en la oferta de este servicio. ¿Existen diferencias en torno a los distintos ciclos del nivel inicial?

Históricamente, el sistema educativo argentino presentó una importante expansión de la mano del Estado, reflejada en bajas tasas de analfabetismo y elevada cobertura de la educación primaria. Escuelas públicas de alta calidad, a las que concurrían los niños de distintos estratos sociales, constituían los espacios en los que se dirimía la ilusión de la igualdad y las promesas de movilidad social hacia mediados del siglo XX

(Tiramonti, 2001).⁸¹ En la actualidad, la oferta de educación inicial encuentra escuelas de gestión estatal y tanto como de gestión privada, pero la mayor parte de los establecimientos de este nivel (77%) son gestionados por el Estado. Esto se expresa a su vez en que casi el 70% de la matrícula del nivel inicial se cubre por el sector estatal y por lo tanto, no tiene ningún costo para las familias.

Sin embargo, el sector privado también interviene en la educación inicial, en especial en las jurisdicciones más ricas y con grandes concentraciones urbanas, y en aquellas de mayor cobertura, como la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. En efecto, la cobertura privada en la Ciudad de Buenos Aires excede el 50% de la matrícula, mientras la de la Provincia de Buenos Aires alcanza casi al 40% de esta matrícula, y la supera en los partidos del Conurbano Bonaerense. Esto da cuenta de la alta participación que los servicios privados tienen en la significativa cobertura del nivel inicial de ambas jurisdicciones.

⁸¹ No obstante, desde fines de 1970 se encuentran evaluaciones que muestran las inequidades escondidas tras el signo de la igualación social

Cuadro 21: Alumnos estimados según tipo de gestión y porcentaje de matrícula atendida por el sector estatal. Nivel inicial. Educación común. Por jurisdicción y Total país, 2006.

División Político-Territorial	Total	% Privado	% Estatal
Total País	1 354 606	30,7	69,3
Buenos Aires	589 831	36,7	63,3
• Conurbano	326 248	42,8	57,2
• Resto	246 306	28,8	71,2
Catamarca	11 086	23,8	76,2
Chaco	32 155	10,2	89,8
Chubut	17 507	19,3	80,7
Ciudad de Buenos Aires	91 244	53,6	46,4
Córdoba	102 660	24,6	75,4
Corrientes	34 647	17,2	82,8
Entre Ríos	38 968	30,3	69,7
Formosa	16 483	18,2	81,8
Jujuy	21 486	18,2	81,8
La Pampa	7 049	15,9	84,1
La Rioja	12 741	15,3	84,7
Mendoza	43 900	22,8	77,2
Misiones	33 230	11,9	78,1
Neuquén	18 148	13,8	86,2
Río Negro	20 965	20	80
Salta	35 479	18	82
San Juan	19 794	26,8	73,2
San Luis	15 049	17	83
Santa Cruz	9 203	16	84
Santa Fe	104 134	32,7	67,3
Santiago del Estero	32 991	13,1	86,9
Tierra del Fuego	5 624	23,5	76,5
Tucumán	40 232	24	76

Fuente: Elaboración propia, sobre datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Relevamiento Anual, 2006.

El caso de los jardines maternales evidencia una tendencia inversa en el nivel nacional, dado que más del 60% de la matrícula corresponde al sector privado y consecuentemente, supone un costo para sus usuarios. Aunque algunas jurisdicciones muestran mayor provisión pública que privada, esta oferta es escasa –e incluso inexistente– en buena parte de las provincias argentinas.

Como se señaló, la mayor concentración de la matrícula de jardines maternales se encuentra, en la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires. Más de la mitad de la cobertura del sector público se localiza en estas jurisdicciones, pero aun en ellas la mayor parte de la demanda la absorbe el sector privado. Así, en la Provincia de Buenos Aires, el 75% de los niños que asisten a un jardín maternal acuden a uno de gestión privada y este porcentaje asciende al 90% si nos concentramos en los partidos del conurbano bonaerense. Asimismo, el 66% del alumnado de la ciudad se concentra en el sector privado.

Cuadro 22: Matrícula de jardines maternos de educación común por provincias, según sector de gestión. Año 2006.

División político territorial	Total Maternal	% Estatal Maternal	% Privado Maternal
Total País	42 982	33,8	66,2
Buenos Aires	21 399	25	75
Partidos del Conurbano	11 817	9,9	90,1
Buenos Aires Resto	9 582	43,5	56,5
Catamarca	54	-	100
Chaco	617	19,8	80,2
Chubut	1 436	56,3	43,7
Ciudad de Buenos Aires	9 709	33,9	66,1
Córdoba	162	-	100
Corrientes	2 308	79,8	20,2
Entre Ríos	1 354	68,4	31,6
Formosa	199	16,6	83,4
Jujuy	1 235	59,1	40,9
La Pampa	-	-	-
La Rioja	215	60	40
Mendoza	294	-	100
Misiones	340	55,6	44,4
Neuquén	212	18,4	81,6
Río Negro	833	58,6	41,4
Salta	555	50,5	49,5
San Juan	-	-	-
San Luis	85	-	100
Santa Cruz	69	-	100
Santa Fe	1 314	23,8	76,2
Santiago del Estero	225	-	100
Tierra del Fuego	341	-	100
Tucumán	26	-	100

Fuente: Elaboración propia, con base en Relevamiento DINIECE, Año 2006

De tal modo, la escasez de oferta pública y gratuita de jardines maternos constituye una barrera para el acceso de los niños y niñas que habitan en los hogares más pobres del país. Como señaláramos anteriormente, muchas de estas jurisdicciones pueden disponer de otras formas de organización para proveer servicios de cuidado para los menores de 2 años, ya sea mediante guarderías o bien complementándose con iniciativas dependientes de otros órganos estatales, como el Ministerio de Desarrollo Social, u otras provenientes de la comunidad. Sin embargo, ninguna de estas instituciones se concibe como potencial proveedora de servicios universales para la atención de los niños de estas edades.

En términos financieros, cabe mencionar que el Estado participa también en el sistema privado, en la medida que casi la mitad de las escuelas de gestión privada reciben subsidios para el desarrollo de su actividad. La política de subvención estatal de la educación privada se remonta a mitad de la década de 1940 (Narodowski, 2002). En total, las unidades educativas privadas que reciben fondos estatales son en promedio el 40% de los jardines de infantes privados del país, con una distribución heterogénea en las distintas provincias (Albergucci, 2006).⁸² Esto no exime a las familias del pago de una cuota por el acceso al servicio, sino que en ocasiones, facilita la instalación del servicio por parte de organizaciones privadas. En el caso de las escuelas confesionales, el acceso a subvenciones repercute en la posibilidad de mantener una cuota relativamente baja para la población, hecho que las coloca como instituciones competitivas en el mercado de la educación privada.

El nivel inicial y la desfamiliarización del cuidado infantil

¿En qué medida el acceso de los niños al nivel inicial logra cubrir necesidades de cuidado que las familias –y en especial las mujeres– requieren para la atención de sus hijos? ¿Cómo ponderar la capacidad de

⁸² Hay una importante proporción de escuelas confesionales –principalmente católicas– entre ellas, así como también, escuelas privadas laicas, grandes y pequeñas.

desfamiliarización del cuidado infantil que ofrece el nivel inicial en la Argentina?

Hemos visto hasta aquí el desigual alcance de la cobertura de los servicios educativos para niños de entre 45 días y 5 años, dando cuenta de la importante brecha que existe en el acceso de niños según sus edades y las jurisdicciones en las que residan.

Otras dos aproximaciones resultan cruciales para analizar el grado de desfamiliarización del cuidado infantil a partir de los servicios educativos. La primera refiere a la cantidad de tiempo diario que se cubre mediante dichos servicios. La segunda, a la indagación sobre la cobertura por parte de la escuela de algunos de los servicios que solían ser provistos por las familias, como la alimentación.

El tiempo de cuidado del nivel inicial

Los niños pequeños requieren cuidado y atención continua debido a la etapa de desarrollo en la que se encuentran. Cuando esta dedicación recae de forma exclusiva en las familias, obstaculiza las oportunidades de las mujeres de participar en el mercado laboral, o las insta a desplegar distintas estrategias para vincular a otros miembros de la familia en el cuidado infantil, o bien a contratar servicios de cuidado en el sector privado.

De tal modo, a fin de indagar cuál es la proporción del cuidado infantil que se cubre –en horas por día– a través de la participación de los niños más pequeños en los servicios educativos, una variable proxi es la oferta de jardines de infantes y maternas según tipo de jornada. De forma más específica, se puede explorar cuál es la proporción de establecimientos que atienden en jornada simple y completa en el nivel inicial y cuál su cobertura.

En términos de diseño de la provisión de servicio, se observa que alrededor del 90% de los establecimientos del nivel inicial en todo el país atiende exclusivamente en jornada simple, la cual suele comprender un total de 3 horas y 15 minutos durante la mañana o la tarde (8:45 a 12 y 13 a 16:15 en el caso de la Ciudad de Buenos Aires). Por su parte, más de 600

jardines –el 4% del total de establecimientos en todo el país, incluyendo maternas– disponen de jornadas completas, las cuales se organizan entre las 8.45 y las 16.15 horas, alcanzando una jornada de 7 horas y 30 minutos.

En línea con esta tendencia, vemos que para el total del país hay una abrumadora mayoría de alumnos que asiste a jornada simple, mientras la proporción de la matrícula en jornada completa apenas alcanza al 2,5% del total de alumnos. Casi ninguna de las jurisdicciones del país posee un nivel de matrícula en jornada completa que supere al 2% del total de alumnos. La que mayor representatividad tiene en este tipo de jornada es la Ciudad de Buenos Aires (que será analizada en mayor profundidad en el próximo capítulo), alcanzando casi al 18% del alumnado de nivel inicial. La provincia que sigue en cobertura de jornada completa es Chaco, que apenas cuenta con un 4,4% de alumnos que asisten bajo esta modalidad.

Cuadro 23: Porcentaje de alumnos de Educación Común de Nivel Inicial y Jardín Maternal por tipo de jornada y sector de gestión según jurisdicción, año 2006.

Jurisdicción	Jornada Simple	Jornada Completa
Total país	97,5	2,5
Ciudad de Buenos Aires	82,1	17,9
Buenos Aires	98,4	1,6
Catamarca	100	-
Córdoba	99,7	0,3
Corrientes	97,9	2,1
Chaco	95,6	4,4
Chubut	99,6	0,4
Entre Ríos	98,3	1,7
Formosa	99,8	0,2
Jujuy	97,5	2,5
La Pampa	99,9	0,1
La Rioja	100	-
Mendoza	97,9	2,1
Misiones	98,8	1,2
Neuquén	99	1
Río Negro	98,7	1,3
Salta	97,7	2,3
San Juan	99,9	0,1
San Luis	99,8	0,2
Santa Cruz	99,5	0,5
Santa Fe	99,5	0,5
Santiago del Estero	99,9	0,1
Tucumán	99,9	0,1
Tierra del Fuego	98,3	1,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Relevamiento Anual 2006. DINIECE. Ministerio de Educación.

Respecto de los jardines maternos, dada su diversidad, el análisis no permite una mirada unívoca. En ciertos casos, los jardines extienden sus horarios a fin de hacerlos compatibles con la jornada de trabajo o con las necesidades de las familias. Esto sucede en especial cuando el maternal se encuentra emplazado dentro de una institución pública –como los hospitales o las universidades nacionales– y se ofrece como un servicio para las trabajadoras de ese sector del Estado, pero no necesariamente se replica en la totalidad de los jardines dependientes del sistema educativo.

“... me viene a la memoria el caso de jardines que están instalados dentro de hospitales, donde hay turnos rotativos y

donde las mamás pueden tener sus niños (...) es un horario muy extendido, la institución esta abierta de 6 a 22. Por supuesto que los niños no permanecen de 6 a 22 pero, en un lugar donde hay turnos rotativos, es necesario tener una franja horaria muy amplia para ser receptiva a las necesidades de las mamás.”

(Cargo ejecutivo. Educación Inicial. Nivel Nacional)

De acuerdo con lo expuesto y con el objetivo de analizar de forma conjunta la potencialidad de la desfamiliarización y decomodificación que ofrece el nivel inicial, vale la pena indagar en qué medida la matrícula de jornada completa es provista por el Estado allí donde aparece. Desde esta perspectiva, cabe resaltar que siendo la Ciudad de Buenos Aires la jurisdicción que mayor cobertura de jornada completa ofrece, la presencia del sector estatal es mayoritaria. Así, más del 35% de la matrícula de jardines maternos y de infantes de gestión estatal atiende en jornada completa en esta jurisdicción, dando cuenta de una oferta que en principio permite mayores posibilidades para que las familias cuenten con alternativas para el cuidado de sus hijos sin tener que pagar por este servicio. Este hallazgo será analizado con mayor profundidad en el próximo capítulo. Por su parte, en el resto de las provincias no surge ninguna tendencia clara, probablemente por la escasez de la presencia de jornada completa, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 24: Porcentaje de matrícula de Nivel Inicial y Jardín Maternal en jornada completa según sector de gestión. 2006.

Jurisdicción	Total Completa	Estatal	Privada
Total país	2,5	2,7	2,2
Ciudad de Buenos Aires	17,9	35,6	3,3
Buenos Aires	1,6	1	2,5
Catamarca	-	-	-
Córdoba	0,3	0,1	1
Corrientes	2,1	2,2	1,1
Chaco	4,4	4,8	1,6
Chubut	0,4	0,5	0,3
Entre Ríos	1,7	1,3	2,7
Formosa	0,2	-	1,1
Jujuy	2,5	3,1	-
La Pampa	0,1	0,2	-
La Rioja	-	-	-
Mendoza	2,1	1,5	4
Misiones	1,2	0,7	2,8
Neuquén	1	0,4	4,7
Río Negro	1,3	0,4	4,4
Salta	2,3	2,6	1
San Juan	0,1	0,1	-
San Luis	0,2	0,2	-
Santa Cruz	0,5	-	2,8
Santa Fe	0,5	0,4	0,5
Santiago del Estero	0,1	0,1	-
Tucumán	0,1	0,1	-
Tierra del Fuego	1,7	0,0	6,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Relevamiento Anual 2006. DINIECE. Ministerio de Educación.

Servicios de alimentación en el ámbito de los jardines

En un escenario de fragilidad económica y aumento de la pobreza, la relación entre la escuela y las familias se ha ido transformando. Como parte de este proceso, los jardines de infantes y maternos suelen ofrecer servicios de desayuno/refrigerio y en menor proporción, de almuerzo, facilitando de esta manera *desfamiliarizar* otra de las dimensiones relacionadas con el cuidado infantil. Esta es una práctica que ha ido

creciendo en el país a partir del incremento de la pobreza en la década del ochenta y en la actualidad se encuentra reflejada en la normativa del sistema educativo: para el cual tanto la extensión de las jornadas como los “servicios complementarios de salud y alimentación” para los niños de entre 45 días y 5 años, serán determinados mediante disposiciones reglamentarias elaboradas ad-hoc, las cuales deberán responder “a las necesidades de los niños y de sus familias”.

Una persona con cargo ejecutivo de la Educación Inicial a nivel Nacional que el servicio alimentario se otorga sobre la base de la demanda existente y que queda a cargo de cada institución elevar la demanda para que sea cubierta.

“El comedor en las instituciones educativas es casi a demanda. Donde la institución observa que es necesario un servicio de refuerzo alimentario, la institución lo solicita, y la institución lo tiene (...) En el caso de requerir el comedor los del turno mañana se quedan al turno mañana del comedor, y los del turno tarde ingresan para el comedor. Esos son te diría acuerdos institucionales, la institución resuelve a medida ¿no? Para este grupo, para este año...”

Es interesante destacar que la utilización del comedor no está supeditada a la participación en la jornada completa, pudiendo disponer del mismo los niños que asisten a jornada simple. Ello permite a las familias acceder a un servicio que disminuye la carga de trabajo respecto de la atención del niño en el hogar.

Si bien no se cuenta con información que permita conocer la cantidad de niños que reciben este servicio, se sabe que el 75% de los jardines estatales ofrecen copa de leche o merienda, mientras el 38% dispone de servicio de comedor.⁸³

⁸³ Fuente: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Red Federal de Información. Ministerio de Educación, año 2006.

Servicios de cuidado infantil “alternativos”: interrelaciones entre Estado y comunidad

Además de la oferta educativa en el nivel inicial, existen organizaciones que prestan servicios de cuidado infantil. En general, se trata de iniciativas que se articulan en los niveles locales y que reflejan la presencia de distintas instituciones, desde la Iglesia hasta organizaciones barriales o mutuales. El Estado interviene a veces apoyando iniciativas surgidas por parte de la comunidad, otras, creándolas (Cardarelli, 2005; Golbert, 2004).

A partir de la década del ochenta, en el país se comienzan a impulsar proyectos de “madres cuidadoras” en villas y barrios pobres, con financiamiento de organismos de cooperación internacional e intervención del Estado.⁸⁴ Sin embargo, la proliferación de servicios “alternativos” para la atención de la infancia puede ubicarse en la década del noventa. Los programas diseñados por el Gobierno Nacional –mayormente financiados por organismos de crédito multilateral– convocaban a estas organizaciones para que se hicieran cargo de la atención de la primera infancia (Golbert, 2004).

En el año 2007, se sanciona la Ley de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil dependientes del Ministerio de Desarrollo Social (Ley 26 233). Incluso, el marco regulatorio ofrece en la actualidad soporte para estas estrategias también en la ley de educación 26 602, que habilita la creación de espacios alternativos a los jardines de infantes y maternales. Esta norma reconoce la implementación de “otras estrategias de desarrollo infantil”, fuera del ámbito de la educación formal y define como franja etaria, niños entre los 45 días y los 2 años. Vale decir, las edades que no se encuentran comprendidas en el jardín de infantes sino en los jardines maternales, de acuerdo con la ley educativa. Se señala también que dicha

⁸⁴ La sistematización y análisis de una experiencia en Villa Itatí, del Partido de Quilmes, apoyada por la Cooperación italiana y UNICEF desde 1985, puede verse en Feijoó, 1991.

norma busca el cumplimiento de la Ley 26 061, de protección integral de los Derechos de Niñas, niños y adolescentes (Artículo 22).⁸⁵

De modo que el cuidado de niños en las edades en las que no es obligatorio asistir al jardín de infantes, posee un marco normativo amplio y heterogéneo. Por un lado, las regulaciones vinculadas al nivel inicial del sistema educativo, por otro, la Ley de Promoción de Centros de Desarrollo Infantil (CEDIS), dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, cuyo fin último parece ser legitimar una modalidad preexistente de intervención del Estado, sistematizar la intervención del organismo nacional rector en materia de desarrollo social y promover estas iniciativas, en particular, cuando se destinan a aquellos niños y niñas de hasta 4 años, que no acceden a los servicios ofrecidos por el sistema educativo.

De esta forma, los Centros de Desarrollo Infantil se presentan como “espacios de atención integral de niños y niñas de hasta CUATRO (4) años de edad, que además realicen acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de niños y niñas” (Ley 26 233, Art. 2). Estos centros pueden ser gubernamentales o no gubernamentales (Art. 5) y deben “integrar a las familias para fortalecer la crianza y el desarrollo de sus hijos, ejerciendo una función preventiva, promotora y reparadora” (Art. 9).

Si bien la ley de creación de CEDIS no hace explícito que los destinatarios principales de estos centros serían los niños/as que viven en situación de pobreza, la noción de fortalecer a la familia en sus actividades de crianza, así como la idea de que las familias deben ejercer funciones “reparadoras” hace pensar que los centros se destinan a los niños más pobres.

Lamentablemente, en el nivel nacional no se cuenta con información estadística disponible que permita dar cuenta de la extensión y cobertura de

⁸⁵Ley 26 061. Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Órganos Administrativos de Protección de Derechos y Financiamiento. Sancionada: 28 de Septiembre de 2005. Promulgada de Hecho: Octubre 21 de 2005. Publicada en el Boletín Oficial: 30 767 del 26-10-2005.

estas iniciativas, pues se trata principalmente de experiencias que se desarrollan en el espacio de los municipios o provincias.

Una sistematización de experiencias con alta participación estatal en desarrollo infantil temprano fue desarrollada y publicada por UNICEF (2005). En la misma, se da cuenta de un total de ocho experiencias en distintas localidades o provincias del país, que van desde el noroeste hasta la Patagonia y en las que resulta clara tanto la diferencia de cobertura, como la diversidad de enfoques que orienta los centros de promoción infantil. Varían las edades de los niños atendidos y también los espacios en los que se desarrollan estas intervenciones. En algunos casos, se trabaja en jardines de infantes (como el Proyecto “Hacia una nueva cultura de la infancia”, desarrollado en la Ciudad de Neuquén por la Fundación de Estudios Patagónicos, con apoyo del PROAME), en otros, en “guarderías” que atienden a los “hijos de las trabajadoras pobres” (como en el Proyecto Centros de Desarrollo Infantil, desarrollado en la Ciudad de Posadas, Provincia de Misiones y alcanzando a 21 guarderías); en otros se construyeron o remodelaron centros de desarrollo comunitario (como en el Programa Crecer, del municipio de Rosario, Provincia de Santa Fe, con cobertura de 20 000 familias en 22 barrios).

Pero además, una diferencia muy significativa entre los proyectos sistematizados es el papel que la política pública asigna a la familia, a la comunidad y al Estado, y la capacidad y oportunidad de generar estrategias que permitan consolidar un enfoque universalista o bien uno basado en “educación pobre para niños pobres”.

Aun cuando ambas políticas –la impulsada por el sistema educativo, a partir del reconocimiento del nivel inicial como una “unidad pedagógica integral” y la del sistema de promoción y desarrollo social– ofrecen en potencia servicios de cuidado infantil a la comunidad, hay diferencias en el diseño que suponen a la vez, desigualdades en torno a la calidad del servicio otorgado en el sistema formal y el no formal.

En primer lugar, mientras el sistema educativo parte de la noción de la educación inicial y el cuidado como derecho de los niños (Ley Nacional 26 206 y 20 061), la última no adscribe a una perspectiva pedagógica sino que busca “optimizar el desarrollo integral” de los niños y niñas de hasta 4

años, procurando “integrar o complementar” la Ley de Educación Federal 26 206 (Ley Nacional 26 233).

En segundo término, cabe preguntarse ¿quién sería responsable de ofrecer y supervisar el servicio provisto a través del sistema educativo en nivel inicial y mediante los CEDIS? De acuerdo con la legislación que regula los jardines de infantes y maternales, todas las actividades pedagógicas estarán a cargo de personal docente titulado, conforme lo establezca la normativa vigente en cada jurisdicción. De este modo, la supervisión de este servicio quedaría a cargo de las autoridades educativas de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Art. 25). Esta disposición delega la tarea pedagógica en órganos y profesionales especializados, pero no obstante deja sin la misma responsabilidad a las “otras estrategias de desarrollo infantil” habilitadas por la misma ley en el citado su artículo 22. Al enmarcar a estas últimas en el ámbito de la educación no formal, el artículo 22 admite la instalación de espacios comunitarios a cargo de personal no especializado, en algunas regiones y de jardines maternales a cargo de docentes titulados, en otras.

En cambio, la ley de promoción de los CEDIS señala que los mismos deben estar a cargo de personal “idóneo”. Su reglamentación, del año 2008, establece los perfiles de recursos humanos integrados a estos centros “de acuerdo a las posibilidades y condiciones”. En principio, cada centro de desarrollo infantil “podrá integrar su propio personal con agentes de organismos públicos, miembros de organizaciones de la comunidad y voluntariado”. La coordinación de los CEDIS contará con personal “con formación en desarrollo infantil”, y las personas responsables de la atención de los niños serán “promotores comunitarios de desarrollo infantil”. Se contará además con “talleristas comunitarios” y con un equipo técnico compuesto por “trabajadores de las áreas sociales, sanitarias y educativas”, en tanto apoyo externo que brinda asistencia a más de un centro. Como puede observarse, ninguno de estos perfiles ocupacionales supone la formación terciaria o universitaria del personal a cargo de los niños que asisten a los CEDIS. El equipo profesional se indica como personal de apoyo “externo”. (Decreto 1202/2008, Art. 7).

Finalmente, aunque a partir de la reforma neoliberal, la lógica de la focalización de las políticas sociales en los sectores más pobres y vulnerables gana terreno frente a la de la búsqueda de universalidad en la permanencia en el sistema educativo y la mejora de la calidad del servicio para todos sus destinatarios, los criterios de los Estados liberales de los países del norte irrumpen en los países del sur en contextos harto diferentes. Como señalamos en el segundo capítulo, en la Argentina la pobreza y desigualdad social muestran una estructura social que evidencia una severa fragmentación social. En otras palabras: los programas compensatorios no tuvieron, ni tienen en la actualidad, la capacidad de atender a una sociedad con más de un quinto de la población y más del 40% de los niños bajo la línea de pobreza.

Por el contrario, la decisión política de invertir en estas estrategias de alto grado de informalidad en lugar de optar por la universalización del sistema educativo en el nivel inicial corre el riesgo de agudizar la fragmentación.

De tal modo, la garantía de igualdad en el servicio de quienes accedan a un tipo de “estrategia” comunitaria o impulsada por el organismo a cargo del desarrollo social vis-a-vis la de quienes accedan a un “jardín maternal” no se estaría garantizado, sino que formará parte, acaso, del modo en que esta se implemente a través de iniciativas territoriales específicas, que dispongan de docentes titulados para la atención de los niños más pequeños.

Recapitulando: los servicios educativos y la fragmentación del cuidado infantil en la Argentina

¿Cómo participa la oferta educativa del nivel inicial en el cuidado infantil? Una primera característica relacionada con el diseño de esta provisión es el hecho de contar con normativas que establecen el servicio de cuidado como parte integral del nivel inicial y como un derecho de los niños, y no de sus madres o padres. En teoría, dicho giro sienta las bases para la universalización del servicio al ampliar la potencialidad de la

demanda no solo para madres trabajadoras, sino para todos los niños y niñas del país.

Sin embargo, la propia normativa escalona sus provisiones de acuerdo a las edades de los niños. En consecuencia, aunque la legislación observe la necesidad de ofrecer servicios de cuidado para niños desde los 45 días bajo la modalidad de “jardines maternos”, esta disposición no es obligatoria para los diferentes estados provinciales. La universalización de la oferta de salas de jardines de infantes se estipula recién a partir de los 4 años, sin especificar tiempos para alcanzar dicho objetivo, mientras la obligatoriedad de la asistencia comienza a partir de los 5 años.

El resultado, en términos de la provisión del servicio, se traduce en una amplia concurrencia de los niños de 5 años y una escasez de la oferta para el resto de los niños a nivel nacional.

En un país grande y diverso como la Argentina, el signo más saliente de esta provisión es la heterogeneidad y fragmentación de la oferta. En las escuelas de gestión estatal, garantizar un servicio educativo para las edades que no es obligatorio supone una decisión y un compromiso de cada una de las jurisdicciones, asociado con la capacidad de financiamiento y la agenda de políticas que tenga cada una de ellas. Para las provincias más pobres, el efecto es la concentración de la matrícula en la sala de 5 y una escasa presencia en el resto de las edades.

Las jurisdicciones con más recursos, como la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, concentran buena parte de la oferta estatal y complementan el servicio educativo con una amplia oferta por parte del mercado. A su vez, la alta cobertura de matrícula mediante el sector privado le permite al Estado ofrecer una mayor proporción de escuelas de doble jornada –en el caso de la ciudad– y desde temprana edad para los niños de jardines maternos y de infantes.

En otras palabras, el acceso a servicios de educación inicial puede ser un beneficio particularmente valorado para las familias pero se encuentra geográfica y socialmente fragmentado. Se entrecruzan en la provisión una serie de desigualdades que configuran el entramado de esta fragmentación según las edades de los niños, según las jurisdicciones y según el tipo de gestión.

La brecha en el acceso sigue teniendo un rostro social, siendo los niños de hogares con menores niveles de ingreso quienes menos asisten a jardines maternos e infantiles. Es también esta la población la que tiene mayores restricciones para acceder a los servicios por la vía del mercado, por lo que la acción de la familia en el cuidado infantil continúa siendo esencial.

Allí donde existe el acceso al servicio, las familias pueden disminuir su atención a los niños durante algunas horas por día y consecuentemente, la intensidad de su intervención en el cuidado. Desde una perspectiva nacional, solo el 2,5% de los alumnos de todo el país de este nivel asisten a jardines de doble jornada. Por lo tanto, el grado de *desfamiliarización* del cuidado que se evidencia a partir de esta información es de unas pocas horas por día, a lo que se suma el servicio de merienda, copa de leche o comedor. En suma, la capacidad de *desfamiliarización* del cuidado se desarrolla también de forma parcial y escalonada, en la medida que está limitada por el acceso según las edades de los niños y por la provisión de jornadas simples o completas desde la oferta.

En función de lo expuesto, con la intervención del sector educativo, la *decomodificación* y la *desfamiliarización* del cuidado infantil se producen en especial en las edades obligatorias, mas no en primera infancia. En tal sentido, la importante fragmentación del sistema y las profundas desigualdades sociales y regionales muestran un escenario en el cual la aspiración de universalidad e igualdad de oportunidades que ofrecía el sistema educativo en Argentina se convierte en una meta remota, en especial en los ciclos no obligatorios, que son los que impactan fuertemente sobre el cuidado en los primeros años. En cambio, pareciera que apenas alcanzan a sostener una mínima red de contención para los sectores más desaventajados, mientras las capas más ricas de la sociedad acceden a jardines privados o bien a las escasas vacantes de los públicos.

En este contexto, a la luz de una oferta educativa fragmentada, con problemas de desigualdad en el financiamiento según jurisdicción y sector de gestión, surgen en el ámbito público políticas y servicios “alternativos”, asociados a la lógica de focalización en la pobreza. Estos servicios llevan la impronta del neoliberalismo y apelan a la participación activa de sus propios

beneficiarios como condición para el acceso. Bajo el signo de la atención a los niños pobres, la idea de fragmentar servicios según los niveles de “vulnerabilidad” no parece ser una estrategia que permita universalizar el acceso a servicios y que articule un criterio pedagógico acerca del cuidado infantil y su impacto sobre las familias y sobre las mujeres en particular.

No obstante, tanto los jardines, asociados a un enfoque pedagógico, como los centros de desarrollo infantil y sus variantes, fundados en una lógica asistencial, conllevan un componente de cuidado en la base y ofrecen servicios que, al menos en su expresión original, reciben y albergan a los niños más pequeños durante algunas horas del día, permitiendo algún grado de *desfamiliarización* del cuidado infantil.

Dado que es en cada jurisdicción, en última instancia, donde se toman las decisiones acerca de cómo organizar la oferta de servicios educativos y de desarrollo social, que impactan de forma directa en el cuidado infantil, en el próximo capítulo nos centraremos en una jurisdicción específica: la Ciudad de Buenos Aires. Analizaremos este caso con el objeto de dar cuenta de la interrelación entre la disponibilidad y el acceso a servicios de cuidado, así como el papel de los hogares –dentro de estos, de los hombres y las mujeres– en la organización social del cuidado infantil.

Capítulo 6: La organización social del cuidado infantil. Provisión de servicios en la Ciudad de Buenos Aires

Introducción

Anteriormente analizamos el diseño e implementación de distintas políticas que impactan directa o indirectamente en el cuidado infantil en el nivel nacional. Por ello, a partir de este capítulo, haremos foco en una jurisdicción determinada: la Ciudad de Buenos Aires, que nos permitirá profundizar el análisis acerca de la organización social del cuidado infantil, examinando el modo en que intervienen las instituciones públicas y privadas (el Estado, las familias, la comunidad y el mercado) en los arreglos de cuidado infantil, así como los efectos que esta intervención tiene sobre la vida de las mujeres.

Como señalamos en el primer capítulo, entendemos como *organización social del cuidado* a la configuración que se desarrolla mediante las instituciones que regulan y proveen servicios de cuidado infantil, y el modo en que los hogares y sus miembros se benefician del mismo.

En tal sentido, se presenta un desafío complejo ya que el enfoque escogido para abordar el cuidado infantil como parte de la organización de relaciones sociales y de género, nos coloca en una zona en la cual se cruzan los niveles macro y micro, y más específicamente “lo público y lo privado, lo formal y lo informal, lo remunerado y lo no remunerado” (Daly y Lewis, 2000). A fin de examinar esta intersección, en este capítulo nos adentraremos en el nivel macro, mientras que en el próximo y último capítulo profundizaremos en el escenario micro-social.

Partiendo del supuesto que la provisión estatal no solo regula sino también organiza –por acción u omisión– la manera en que los otros pilares de bienestar –mercado, familias, comunidad– ofrecen servicios de cuidado infantil, comenzaremos ubicando la mirada en el diseño y provisión de la

oferta de servicios de cuidado que existen en la ciudad para la atención de niños entre 0 y 5 años. En particular, se analizará la oferta y cobertura de servicios públicos y privados vinculados con el sector educativo en el nivel inicial, así como también la provisión de servicios en los que participan otras instancias del Estado local, en articulación con organizaciones comunitarias.

Las preguntas principales que orientan el capítulo son: ¿De qué modo se articulan los distintos “pilares de bienestar” en la provisión del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires? ¿Cuál es el déficit en la oferta de estos servicios? ¿Cuál el impacto que la organización y cobertura de la oferta de cuidado posee en el acceso de los niños a servicios de cuidado, de acuerdo con sus niveles de bienestar relativo?

Un análisis detallado de la cobertura de los servicios educativos y de cuidado en la ciudad de Buenos Aires, en función de las edades de los niños y la localización de los servicios, ofrecerá evidencias acerca de cómo operan las desigualdades sociales en el acceso a dichos servicios y de qué modo ellas impactan en la capacidad de desfamiliarizar y decomodificar el cuidado infantil.

Esta exploración principalmente asentada en información estadística proveniente de tabulados especiales se complementará con entrevistas realizadas a profesionales y trabajadoras vinculadas a los servicios educativos y de cuidado e información secundaria.

Panorama socio-económico de la Ciudad de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires, capital de la Argentina, es la jurisdicción que concentra buena parte de la riqueza del país y que cuenta con los mejores indicadores sociales, sanitarios y educativos. Según los datos del último Censo de Población (2001), su población –cerca a los 2,8 millones de personas– refleja una estructura más envejecida que la del total del país (17,2% y 9,9% respectivamente para las personas mayores de 65 años). Asimismo, sus bajos niveles de fecundidad dan cuenta de una

proporción de niños de hasta 14 años más reducida que la del país –16,9% en CABA; 28,3% en total del país– (CNP, 2001).

Pese a los auspiciosos indicadores mencionados, el paisaje socioeconómico configura un país altamente desigual, lo cual también se ve reflejado en la Ciudad de Buenos Aires. De esta forma, observamos que mientras el 8% del total de la población se encuentra en situación de pobreza, las carencias se concentran particularmente en la zona Sur de la ciudad. En estos barrios, el 22,9% de los hogares son pobres y el 7,7%, indigente, mientras en la zona norte, solo el 2,4% de los hogares son pobres y apenas el 1,1% indigente, tal como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 25: Distribución porcentual de los hogares por condición de pobreza según zona. Ciudad de Buenos Aires, 2005

Zona	Total	2005		
		Indigente	Pobre no Indigente	No pobre
Ciudad de Bs. As	100,0	2,6	5,4	92,0
Zona Norte	100,0	1,1	1,3	97,7
Zona Sur	100,0	7,7	15,2	77,0
Zona Oeste	100,0	1,3	4,2	94,5
Zona Este	100,0	2,2	4,7	93,1

Fuente: Anuario Estadístico 2005, Dirección General de Estadística y Censos (GCBA), con base en Encuesta Anual de Hogares.

La ciudad posee un gobierno autónomo y en consecuencia, con la capacidad de decidir sobre su presupuesto y orientar sus políticas como cualquier provincia argentina. En términos generales, cuenta con una importante cantidad y diversidad de servicios públicos y privados. Por este motivo, se ha escogido a la Ciudad de Buenos Aires como caso para el estudio de la interacción entre la provisión de servicios de cuidado y el papel del Estado, el mercado, la comunidad y los hogares en el cuidado infantil.

De forma más específica, y de acuerdo con los hallazgos destacados en el capítulo 5 en torno a la elevada cobertura de los servicios educativos del nivel inicial en la Ciudad de Buenos Aires, nos encontramos frente a una jurisdicción que muestra un grado relativamente alto en su oferta para el cuidado de niños. Por ello, podríamos caracterizarla como “la punta de

lanza” que nos permite un análisis en profundidad acerca de la organización social del cuidado infantil a la luz de la oferta de políticas sociales.

Las preguntas que orientan este apartado son: ¿Cómo se estructuran los servicios de cuidado disponibles en la ciudad? ¿De qué forma intervienen en esta provisión el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias? Dentro del Estado, ¿cuál es la extensión y cobertura de los servicios ofrecidos por el sector de educación y cuál la de servicios dependientes de desarrollo social? ¿De qué modo las desigualdades sociales, que se reflejan en la estructura socioeconómica de la ciudad, son abordadas y “equilibradas” a través de la oferta de servicios públicos de cuidado infantil?

Asimismo, una pregunta central se relaciona con cuáles son las brechas en el acceso a los servicios existentes, tanto en términos sociales como etarios. El análisis de esta oferta, procurando dar cuenta de las brechas en su provisión, buscará enriquecerse al considerar las diferencias entre ambas zonas urbanas.

En las próximas páginas específicamente se analizará la oferta de servicios que reciben a los niños durante determinadas horas diarias, lo cual brinda la posibilidad de desfamiliarizar parte del cuidado infantil. Muy especialmente, se examinará la oferta educativa en el nivel inicial y cobertura de servicios de cuidado asociados a la cartera de desarrollo social, así como sus vínculos con organizaciones comunitarias. Claramente, este recorte deja fuera instituciones que también ocupan cotidianamente del cuidado de niños y adolescentes, como los “institutos de menores” y otros hogares que dependen del Estado o de organizaciones civiles, y los comedores comunitarios, que no serán objeto de nuestro análisis.

El estado y el mercado en la oferta de jardines de infantes

Regulación y diseño de la oferta

La Ciudad de Buenos Aires (CABA) es una jurisdicción singular dentro de la oferta del nivel inicial en Argentina, tanto desde el punto de vista de su normativa, como de su cobertura.

Posee un marco regulatorio que señala desde la propia Constitución la responsabilidad estatal en la provisión de servicios a partir de los 45 días y “hasta completar diez años de escolaridad, o el período mayor que la legislación determine.” En este sentido, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires avanza más allá del reconocimiento de la obligatoriedad de la educación a partir de los 5 años y la universalidad de la sala de 4, como sucede en el nivel nacional y en la mayoría de las provincias, y sienta la obligación del Estado local de universalizar todos los ciclos educativos.⁸⁶ En sí misma, esta normativa ofrece un contexto favorable para la provisión de servicios de cuidado infantil comenzando en las edades más tempranas.

Cabe aclarar que el acceso a los jardines estatales es totalmente gratuito. Entre las instituciones que dependen de la Secretaría de Educación la forma de tal acceso se rige por una reglamentación basada en la proximidad domiciliaria, en la cercanía del trabajo de los padres, o la presencia de hermanos mayores entre el alumnado del jardín.

La oferta del nivel inicial en la ciudad es variada en sus formas de organización. Entre los establecimientos de gestión estatal se encuentran cinco tipos de instituciones diferentes:

Los **Jardines Maternales** brindan atención educativa a niños/as de 45 días hasta los 2 o 3 años –según cada establecimiento– y atienden en jornada completa (de 8.45 a 16.15). Asimismo, se encuentran las **Escuelas**

⁸⁶ En su Artículo 24, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires señala: “La Ciudad asume la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior”.

Infantiles, que atienden niños de 45 días a 5 años, en modalidad de jornada completa.

A partir de los 3 años, existen otros tres tipos de instituciones: **Jardines de Infantes comunes**, de jornada simple en turno mañana o tarde (de 8.45 a 12 o de 13 a 16.15); **Jardines de infantes integrales**, de jornada completa (de 8.45 a 16.15), y **Jardines de infantes nucleados**: con una sede en un establecimiento del nivel primario y otras localizaciones en escuelas del mismo distrito escolar, que pueden ser de jornada simple o completa, según la institución.

Sobre un total de 193 jardines estatales en la Ciudad de Buenos Aires, encontramos que el 16% (31 establecimientos) ofrecen salas a partir de los 45 días. Se trata, como señalamos, de los Jardines Maternales y Escuelas Infantiles, mientras los restantes 162 reciben niños desde los 3 años. En otro orden, todos los jardines de jornada completa y solo algunos de jornada simple ofrecen servicio de comedor. De modo que la amplia variedad de la oferta incide en el tipo de cobertura de cuidado que cada establecimiento ofrece.

Cobertura del nivel inicial

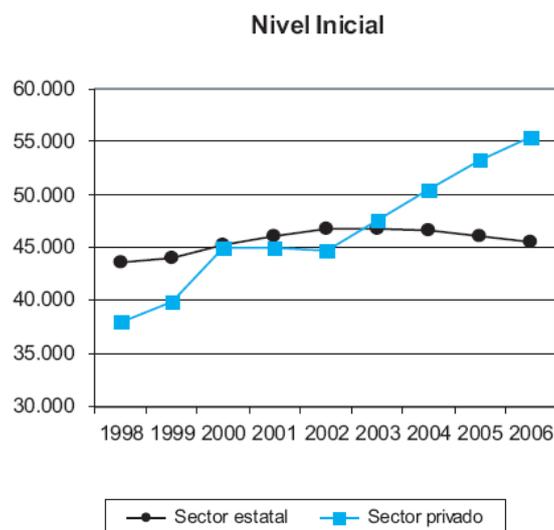
Como señaláramos en el capítulo 5, la Ciudad de Buenos Aires es el ámbito que muestra las tasas de asistencia escolar más elevadas del país, cuenta con oferta desde las edades más tempranas y también con mayor provisión de establecimientos de jornada completa para los alumnos matriculados. Desde este punto de vista, constituye una jurisdicción de especial interés para analizar la capacidad del sector para cubrir las necesidades de cuidado infantil de la población de la ciudad así como también el peso relativo del Estado y el mercado en la provisión de este servicio.

La primera evidencia que emerge es el peso relativamente mayor del sector privado en la oferta del nivel inicial, hecho que distingue a esta jurisdicción del resto del país, pero que también diferencia al nivel inicial en

la Ciudad, respecto del nivel primario y secundario –cuya oferta pública es mayor a la privada–.

En términos cuantitativos, el Nivel Inicial de la Ciudad de Buenos Aires posee una matrícula total de algo más de 100 000 alumnos, de los cuales el 45,1% concurre a establecimientos de gestión estatal y el 54,9% restante, a escuelas de gestión privada. Dicha tendencia surgió a partir del año 2003, coincidiendo con la recuperación del contexto socioeconómico posterior a la crisis de 2001-2002. De hecho, la oferta de establecimientos del nivel estatal se encuentra prácticamente sin modificaciones en los últimos diez años, mientras el sector privado incrementó su oferta y absorbió buena parte de la demanda emergente.

Gráfico 8: Evolución de la matrícula de la educación común del Nivel Inicial según sector de gestión



Fuente: Relevamientos Anuales 1998 a 2006 en “Panorama Educativo con Información del Relevamiento Anual 2006”, Ministerio de Educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

¿En qué medida la estructura de la oferta pública y privada condiciona el acceso al nivel inicial de los niños que habitan en las zonas más y menos pobres de la ciudad? Tomando como un indicador proxi la distribución de jardines en las zonas sur y norte, podemos observar el modo en que se distribuye la matrícula entre ambos sectores de gestión entre ellos. Vemos así que la matrícula del sector privado concentra su expansión en la

zona norte de la ciudad, mientras la matrícula del sector público se distribuye en el territorio urbano de forma más equitativa.

Cuadro 26: Distribución de alumnos matriculados en el sector público y privado según localización de los jardines en zona norte o sur de la Ciudad de Buenos Aires. En porcentaje, 2006.

	Sector público	Sector privado	Total
Zona Norte	21,6%	35,6%	57,2
Zona Sur	23,5%	19,3%	42,8
Total	45,1	54,9	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Relevamiento anual 2006, Departamento de Estadística. Dirección de Investigación. DGPL. Ministerio de Educación. G.C.B.A.

Mayoritariamente, los niños que asisten a jardín se concentran en las edades de 3, 4 y 5 años, con el 90% concentrado en estas salas. Por su parte, el 7,7% de quienes asisten se ubican en la sala de 2 años y solo el 2,3% de esta matrícula se ubica en las salas de “lactarios” (45 días a 1 año) y “deambuladores” (niños de 1 año).⁸⁷

¿Cómo se distribuye esa matrícula entre los jardines públicos y privados? ¿En qué medida el Estado y el mercado proveen servicios para los niños de distintas edades? En consecuencia, ¿cuál es la capacidad de las familias de acceder a servicios públicos y gratuitos para la atención de sus hijos? Este análisis ofrece nuevas evidencias, ya que como puede observarse en el siguiente cuadro, mientras la matrícula de la sala obligatoria de 5 años es relativamente pareja entre ambos sectores (alrededor de 18 000 alumnos en cada caso), las brechas se concentran en la escolaridad de los grupos de edades menores, dando cuenta que del total de la matrícula de niños entre 45 días y 2 años (alrededor de 10 000 niños), el 65% asiste a establecimientos del sector privado.

La distribución de la provisión según las edades y los sectores de gestión muestra que el 39,1% del total de niños que asisten a escuelas de

⁸⁷ Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento anual 2006, Departamento de Estadística. Dirección de Investigación. DGPL. Ministerio de Educación. G.C.B.A

gestión estatal, se encuentra en la sala de 5 años y solo el 7,9% de los alumnos concurren a salas de lactarios, deambuladores y de 2 años. Por su parte, en el sector privado la matrícula se distribuye de forma algo más pareja: mientras el 33,7% asiste a sala de 5, cerca del 30% lo hace a sala de 4, el 25% a sala de 3 y el 11,9% concurre a salas de hasta 2 años.

Vale decir, que en el interior de la ciudad se observa un patrón de inequidad similar al que hemos observado a nivel nacional entre provincias más y menos pobres, en tanto existen menos cupos para los niños de menor edad y se restringe el acceso a los primeros ciclos del nivel inicial para aquellos niños de hogares que dependen de la oferta pública. No obstante, estas brechas no son tan agudas como en el nivel nacional por el hecho de disponer en la ciudad de una oferta estatal más vasta.

Cuadro 27: Alumnos matriculados según edad de la sala. Gestión pública y privada. Ciudad de Buenos Aires, 2006

Sector Público					Sector Privado				
Alumnos matriculados por edad de la sala					Alumnos matriculados por edad de la sala				
Total	45 días a 2 años	3 años	4 años	5 años	Total	45 días a 2 años	3 años	4 años	5 años
4555	3528	9315	14886	17822	5539	6577	1386	16280	18675
1	7,8	20,4	32,7	39,1	7	11,9	5	29,4	33,7
	%	%	%	%		%	25%	%	%

Fuente: Elaboración propia con base en el Relevamiento anual 2006, Departamento de Estadística. Dirección de Investigación. DGPL. Ministerio de Educación. G.C.B.A

Una particularidad de la educación de gestión privada es su alto grado de subvención por parte del Estado. En otras palabras, la oferta privada, aun cuando cobra por el servicio que ofrece a la población asistida, recibe también recursos públicos, mostrando una estrecha interacción entre las esferas del mercado y del Estado en la provisión de servicios. En tal sentido, más de la mitad de los establecimientos de gestión privada reciben subvenciones por parte del gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos

Aires. Esto permite a muchos de los jardines privados compartir los costos de funcionamiento con el sector público, y para el caso de los jardines confesionales o parroquiales, les habilita a cobrar cuotas bajas y ampliar el acceso a estos servicios.

Sobre un total de 477 escuelas de gestión privada, 267 (56%) obtienen este beneficio, mientras 210 jardines no reciben fondos públicos para sostener sus establecimientos. El 49,9% del total de jardines privados recibe entre el 50 y el 100% de su financiamiento por parte del Estado local (Cuadro 28).

Cuadro 28: Unidades educativas de nivel inicial común de gestión privada según grado de subvención estatal recibida. Ciudad de Buenos Aires, 2006.

Total	Reciben subvención estatal				Reciben 100%	No reciben
	Hasta el 25%	25 a 50%	50% a 75%	75 a 100%		
477	2	27	57	64	117	210

Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Anual 2006. Departamento de Estadística. Dirección de Investigación. DGPL. Ministerio de Educación. G.C.B.A.

Desfamiliarización del cuidado mediante los servicios educativos

En línea con lo analizado en el capítulo 5, examinaremos aquí cómo se distribuye el alumnado en salas de jornada simple o completa, tomando como indicador del grado de *desfamiliarización* tanto la asistencia como la cobertura horaria de la provisión del servicio de cuidado por la vía del sistema educativo.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, este análisis se complementará con otras variables que permiten estimar la potencialidad del sistema educativo como parte de la organización social del cuidado infantil.

En primer lugar, se observa que la mayor parte de la matrícula (82%) se concentra en escuelas de jornada simple, que ofrecen un servicio de 3 horas y 15 minutos. Por su parte, la jornada completa, con un servicio de 7 horas y media, representa el 18% del total de matrícula.

Nuevas evidencias surgen al estudiar la distribución de la matrícula según la edad de la sala, sector de gestión y localización del servicio educativo. Estas permiten profundizar en el análisis de la interacción entre la *desfamiliarización* y la *decomodificación* del cuidado que se alcanza a cubrir mediante las provisiones del sector educativo.

Dentro de la matrícula de jornada simple, más del 64% corresponde al sector privado y más del 40% se concentra en la zona norte, que incluye los distritos de ingresos medios y altos de la ciudad, como se ha señalado. En general, la matrícula de jornada simple se incrementa significativamente a partir de los tres años y aunque mantiene la presencia relativamente más elevada en el sector privado y en las zonas más ricas de la ciudad, la brecha en relación con el sector público no es tan aguda como sucede en las edades más tempranas.

Tal como se observa en el siguiente cuadro, a la edad de 3 años la matrícula de jornada simple cubierta por escuelas estatales es del 32,1%, con un mayor peso relativo de la zona norte respecto de los barrios del sur. Mientras en las salas de 4 y 5 años, la presencia del sector estatal contribuye con cerca del 40% de los alumnos de cada una de las salas de jornada simple, que a la vez se distribuyen de forma más pareja entre ambas regiones de la capital del país.

Por su parte, las secciones correspondientes a lactantes y deambuladores (45 días a dos años) muestran un comportamiento claramente diferencial: la oferta privada concentra el 85,5% de la matrícula de jornada simple y casi el 60% se ubica en los barrios más favorecidos de la ciudad. Lo mismo sucede con la sala de 2 años, edad en la que comienza a extenderse la matrícula privada, cubriendo a más de 5 500 niños y al 84,4% de la matrícula de dicha sala.

Cuadro 29: Matrícula Nivel Inicial Común por edad de la sala, según sector de gestión y distritos de zona norte o sur de la Ciudad de Buenos Aires. Jornada Simple. Año 2006. En porcentaje y total.

		Jornada Simple					Total
		45 días a 2 años	Sala de 2 años	Sala de 3 años	Sala de 4 años	Sala de 5 años	
Privado	Zona Norte	58,6	64,9	43,5	38,2	37,4	34369 41,6
	Zona Sur	26,9	19,5	24,4	23,2	23,2	19211 23,2
Estatal	Zona Norte	4,3	9,8	19,3	18,6	18,5	14781 17,9
	Zona Sur	10,2	5,8	12,8	20	20,9	14303 17,3
Total		994 100	6561 100	20023 100	25884 100	29202 100	82664 100

Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Anual 2006. Departamento de Estadística. Dirección de Investigación. DGPL. Ministerio de Educación. G.C.B.A

A diferencia del comportamiento de la provisión en jornada simple, la matrícula de jornada completa se concentra principalmente en la oferta estatal, como anticipáramos en el capítulo anterior. El hecho de contar con menor cantidad de establecimientos del sector privado que ofrecen jornadas completas y el importante peso de la matrícula en el sector estatal nos dice algo acerca del modo en que el jardín de infantes actúa en las estrategias de cuidado infantil que organizan las familias. En principio, se puede inferir que para quienes acceden a este servicio de forma gratuita, el mismo se transforma en una alternativa para el cuidado que no requiere un pago adicional y que permite desfamiliarizar el cuidado sin necesidad de comodificarlo. Por su parte, para quienes tienen acceso a servicios privados, las estrategias complementarias de cuidado pueden combinar una mayor participación de la familia directa o incluso, la contratación de empleadas de servicio doméstico para cubrir las horas en los que los chicos no asisten al jardín, en caso de que las madres trabajen.

Como se observa en el siguiente cuadro, el 90% de los niños que concurren a jardines de doble turno acuden a un jardín público y gratuito. Asimismo, la matrícula dentro del sector público es algo más elevada en los barrios de la zona sur de la ciudad, ya que al concentrar hogares de ingresos más bajos probablemente no dispongan de alternativas para el cuidado de niños fuera de los servicios públicos o el cuidado familiar. De hecho, en los barrios de la zona sur de la ciudad es particularmente escasa la asistencia de niños a jardines privados. De tal modo, es dable inferir que la asistencia de los niños a jardines de jornada completa forma parte de una estrategia de organización del cuidado, ya que redundaría en una mejor posibilidad de organización de actividades laborales para los padres de quienes acceden a esta oferta, que son poco más de dos mil trescientos niños y niñas. La perspectiva de los hogares, que examinaremos en el capítulo 7, nos permitirá profundizar sobre esta hipótesis.

Cuadro 30: Matrícula Nivel Inicial Común por edad de la sala según sector de gestión y distritos de zona norte o sur de la Ciudad de Buenos Aires. Jornada Completa. Año 2006. En porcentaje y total.

		Jornada Completa					
		45 días a 2 años	Sala de 2 años	Sala de 3 años	Sala de 4 años	Sala de 5 años	Total
Privado	Zona Norte	7	5,2	6,2	6,2	12,4	1583 8,6
	Zona Sur	1,5	1,4	2,2	1	1	234 1,3
Estatal	Zona Norte	40,9	35,2	37,9	38,2	38,8	7015 38,4
	Zona Sur	50,6	58,2	53,7	54,6	47,8	9452 51,7
		1361 100	1189 100	3157 100	5282 100	7295 100	18284 100

Fuente: Elaboración propia con base en Relevamiento Anual 2006. Departamento de Estadística. Dirección de Investigación. DGPL. Ministerio de Educación. G.C.B.A

Al centrar nuestra mirada en la cobertura de los niños más pequeños, entre 45 días y dos años, vemos que la mayor parte de los que asisten a jardines maternos en el sector privado lo hace en jornada simple, posiblemente por disponer de otras alternativas para organizar la atención de los niños durante el resto del día.

En cambio, la matrícula del sector público tiene una mayor cobertura en secciones de jornada completa, facilitando de forma más extendida –para aquellos que acceden– la *desfamiliarización* del cuidado de los niños más pequeños.

Parte de los jardines maternos de jornada completa corresponden al acuerdo establecido entre las autoridades educativas y la Secretaría de Salud del Gobierno de la Ciudad, mediante el cual se gestionan de forma articulada Jardines Maternos instalados en los Hospitales que dependen del municipio. El acuerdo supone que el Ministerio provee docentes, personal complementario y almuerzo; y el hospital ofrece y acondiciona el espacio físico. Un porcentaje de la matrícula se destina a los hijos/as de los empleados del hospital y el resto está abierto a la comunidad. Esta dotación es heredera de la política de protección del trabajo, pero a la vez busca contribuir a partir de un proyecto pedagógico y no meramente asistencial.

También bajo la modalidad de “instituciones conveniadas” existen jardines que son fruto de acuerdos entre el Ministerio de Educación de la CABA y organizaciones de la sociedad civil, que suelen operar en jornada completa. Estos acuerdos se enmarcan en la *Gestión asociada con organizaciones sociales*, mediante los cuales se desarrollan actividades con niños de 45 días a 4 años. El Ministerio de Educación evalúa el espacio físico y asesora en aspectos de infraestructura, designa docentes y los orienta, aporta materiales didácticos y servicio de comedor o vianda. Las organizaciones sociales proveen el espacio físico y asumen los gastos de mantenimiento.

Los perfiles de las organizaciones civiles con quienes existen convenios son diversos y heterogéneos. Entre estos, podemos mencionar el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI); la organización “Piletos” (de Margarita Barrientos), la Organización de Damas Salesianas, el gremio de obreros de la construcción (UOCRA), organizaciones de piqueteros

(como el Movimiento Teresa Rodríguez, y La Voluntad del Cielo) y la Asociación Civil “La vereda”.⁸⁸

Finalmente, los jardines estatales alivian también la tarea de las familias en relación con la alimentación de los niños/as. Todos los alumnos/as de jardines estatales –incluyendo las instituciones que operan bajo convenios–, reciben comidas y refrigerios en los establecimientos. De este modo, los alumnos que asisten a doble turno pueden acceder a la alimentación en el espacio educativo, sea a través de almuerzo o de viandas suministradas –a un precio subsidiado– por el propio Estado.⁸⁹ Como se observará en el siguiente cuadro, la distribución de este servicio entre las zonas norte y sur de la ciudad da cuenta de un criterio de mayor redistribución. Probablemente arrastrada por la demanda, la oferta es significativamente mayor en los distritos en los que se concentra la población de menor nivel de ingreso, correspondiente a la zona sur.

Cuadro 31: Cantidad de raciones diarias para niños/as de educación inicial común de gestión estatal. 2008

	Comedor y vianda	Desayuno y Refrigerio
Zona Norte	6 599	19 867
Zona Sur	12 086	28 753
Total	18 685	48 620

Fuente: Elaboración propia con base en el relevamiento del Departamento de Nutrición DGPYSE.

⁸⁸ Fuente: Dirección General de Planeamiento, GCBA, 2008. Información suministrada a solicitud de la autora.

⁸⁹ El Estado cubre el costo de refrigerio y desayuno, mientras que ofrece becas para quienes no pueden pagar el servicio de comedor.

Demanda insatisfecha: déficit en la provisión de servicios de educación inicial

El interrogante acerca de en qué medida los servicios disponibles resultan suficientes para cubrir la demanda de cuidado infantil de la población es tan crucial como complejo de ser abordado. En este sentido, el hecho de constatar bajos niveles de cobertura en determinadas edades o tipos de jornada –tanto en el nivel nacional como en la Ciudad de Buenos Aires–, no significa que ineludiblemente exista un déficit en relación con las necesidades o expectativas de las familias para externalizar parte del cuidado de sus niños.

Sin embargo, centrar nuestra mirada en una localidad concreta como la Ciudad de Buenos Aires, permite dar cuenta desde el punto de vista macro de cuál es la dimensión de demanda insatisfecha que existe para el acceso a servicios educativos y de cuidado infantil en los primeros años y también acerca del modo en que esta demanda ha apelado a estrategias de reclamo judicial.

La extensión del problema

A pesar de la situación relativamente favorable de la Ciudad de Buenos Aires frente a otras jurisdicciones del país y de la garantía destacada en la Constitución de la Ciudad, la oferta de servicios de cuidado dista de ser universal. Año tras año, miles de niñas y niños quedan sin obtener vacantes en establecimientos de nivel inicial. De hecho, la demanda de vacantes se fue incrementando en los últimos años. Como ya vimos, frente a cierta estabilidad de la oferta del sector estatal, parte de dicha demanda fue absorbida por el sector privado. Pero para aquellos que no pueden pagar una cuota para la educación o cuidado de sus hijos pequeños, son las largas listas de espera para disponer de una vacante en un jardín estatal las que dan cuenta de una demanda que no logra ser satisfecha por la oferta.

De este modo, en el mes de junio de 2006, el total de falta de vacantes se encontraba en 6 047 niños. En otras palabras, la demanda insatisfecha del nivel inicial alcanza al 6% del total de la matrícula y más del 13% de la matrícula cubierta por el sector público –más de 45 000 niños–. Por su parte, el incremento de niños que no han conseguido ingresar en el sistema educativo entre los años 2002 y 2006 es del 37,7%.

Cuadro 32: Evolución de la demanda insatisfecha (excedentes) del Nivel inicial común. Ciudad de Buenos Aires. 2002-2006⁹⁰

Año	2002	2003	2004	2005	2006
Excedentes	4393	4970	5299	6116	6047

Fuente: ACIJ, con base en datos de la Dirección de Educación Inicial de la Ciudad de Buenos Aires.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, “*las mayores demandas de vacantes que se reciben, se concentran en niños de 45 días a 3 años de edad y poblaciones de alta vulnerabilidad*”. De hecho, el 71% de la demanda insatisfecha corresponde a distritos de la zona sur de la ciudad (Defensoría del Pueblo, 2007).

¿Cómo se percibe la brecha entre la oferta y la demanda por parte de la responsable del nivel inicial de gestión estatal de la Ciudad de Buenos Aires? Básicamente, se establece una estrecha relación entre la demanda al sistema educativo y la necesidad de cubrir el cuidado infantil por parte de las familias. De este modo, un cargo ejecutivo de Educación Inicial de la Ciudad de Buenos Aires entrevistado en el mes de mayo de 2008, ofrece precisiones sobre la información disponible en torno a la demanda insatisfecha:

“Hay más demanda cuando empiezan a deambular, porque se termina la licencia por maternidad de las mujeres y además

⁹⁰ Los datos se refieren al total de niños y niñas que intentaron asistir a un establecimiento educativo de nivel inicial pero no fueron admitidos/as con motivo de la falta de vacantes. Corresponden a establecimientos públicos para las salas de lactarios, deambuladores, salas de 2, 3, 4 y 5 años para el período 2002-2006 a junio de cada año.

porque es más fácil contener a uno más chiquito que cuando empieza a deambular”

Sin embargo, el déficit de cobertura del nivel inicial se observa también en la sala de 5 años, a pesar de ser obligatoria. Entre 2002 y 2006, las listas de espera de sala de 5 han contado de 170 a 470 chicos. En este caso, el 82% de los chicos sin vacantes para sala de 5 años se concentraron en los barrios del sur.

De acuerdo con la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, el Estado debe garantizar el acceso a todos los niveles, más allá de que la obligatoriedad sea desde los 5 años y la universalización desde los 4 años. No obstante, incluso la jurisdicción que cuenta con la oferta más amplia del país, prioriza su intervención:

“La demanda que intentamos satisfacer es esa que consideramos obligatoria, para esa hemos ofrecido a cada papá un lugar para que no queden chicos sin escolarizar (...) El objetivo de máxima era que ningún chico quede fuera de la escuela, el objetivo de mediano plazo era que asistan a la escuela que desean y el objetivo de corto plazo era que consigan lugar en alguna – cualquier – escuela”.

(Cargo ejecutivo. Educación Inicial. Ciudad de Buenos Aires)

Se observa de este modo que aun cuando el nivel inicial constituya una “unidad pedagógica integral”, el cuidado de los niños –incluyendo la provisión de servicios para los más pequeños- no se encuentra todavía en la agenda de prioridades para la implementación una política educativa acorde.

La exigencia de vacantes en fuero judicial

Quienes no conseguían cupo en las instituciones de gestión educativa activaron nuevas estrategias para demandar vacantes. En años recientes, el déficit de la oferta pública de nivel inicial dio lugar a una demanda judicial de carácter colectivo por parte de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). Dicha demanda se basó en la vulneración de los derechos a la educación, a la autonomía y a la igualdad de trato y no discriminación, así como en la jurisprudencia de los tribunales contencioso

administrativos de la ciudad sobre esta temática.⁹¹ La acción de amparo demandaba:

“Se ordene al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a cumplir con su obligación constitucional indelegable de asegurar y financiar el acceso a la educación inicial de los niños y niñas de la Ciudad

(Art. 24 CCABA).

En tal sentido, debido al sistemático incumplimiento de esta obligación por parte del Estado local, se solicitaba el diseño y ejecución de medidas urgentes tendientes a remediar dicha carencia.

La Justicia de la Ciudad de Buenos Aires consideró que el Estado estaba vulnerando “los derechos constitucionales de sus representados en cuanto a la igualdad y no discriminación, a la educación y la prioridad de los niños y niñas en las políticas públicas.” El extenso fallo incluyó referencias a los derechos humanos —en particular, a derechos económicos, sociales y culturales— y tratados internacionales. La sentencia hizo lugar a la demanda y estipuló que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires debía “cesar en su omisión de asegurar y garantizar el acceso a la educación inicial de los niños y niñas de 45 días a 5 años”. Para ello, se instaba al gobierno a presentar de forma inmediata el detalle de obras en ejecución, los proyectos de nuevas obras necesarias para cubrir la demanda de niños y niñas de entre 45 días y 5 años, y presentar ante el tribunal los proyectos que dieran cuenta de cómo se garantizaría en el año siguiente el acceso de los niños en las instituciones educativas⁹²

⁹¹ “Pérez, Diego Ricardo c/ GCBA s/ Amparo” se presenta el padre de Damián Pérez solicitando cautelarmente una vacante en una sala de cuatro años para su hijo y el juzgado hace lugar a la medida cautelar peticionada por el actor. La Cámara confirmó la resolución. (Juzg. Cont. Adm. y Trib. N° 5, “Pérez, Diego Ricardo c/ GCBA s/ Amparo”, 25 de marzo de 2002 y Cám. Cont. Adm. y Trib., Sala I, “Pérez, Diego Ricardo c/ GCBA s/ Amparo”, 23 de mayo de 2002). “Tumbalobo Casallo, Magda Ynés C/ GCBA s/ Amparo”, se presenta la madre de Sol Inés Medina solicitando cautelarmente una vacante en una sala de tres años para su hija y el Juzgado hace lugar a la medida cautelar (Juzg. Cont. Adm. y Trib. N° 5, “Tumbalobo Casallo, Magda Ynés C/ GCBA s/ Amparo”, 13 de abril de 2004). Citados en Demanda: “Interpone acción de amparo. Solicita dictado de medida cautelar urgente”, ACIJ, 2006

⁹² Fuente: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA Sobre Amparo ART. 14 CCABA”, EXPTE: EXP 23360 / 0.

¿Cuál es la perspectiva de las responsables del Nivel Inicial en el Estado Nacional y municipal sobre esta nueva forma de acción por parte de la demanda? En ambos casos, hay una percepción de un creciente accionar de la ciudadanía para reclamar por vacantes, y en consecuencia, de cierto límite al poder ejecutivo y la gestión local.

Desde la Dirección del Nivel Inicial de la Ciudad de Buenos Aires, se observa este procedimiento como una presión constante por parte de distintos actores sobre la gestión estatal. Por tanto, los “padres”, los jueces y los medios de comunicación aparecen en la escena principal de los reclamos.

“Tenemos a los medios en los talones, a los jueces en los talones, a los juzgados en los talones (...) Ahora ya el papá (que no consigue vacante) manda al juzgado”

(Cargo ejecutivo. Educación Inicial. CABA)

En cambio, en la Dirección del Nivel Inicial Nacional esta demanda se percibe como característica de solo una parte de quienes no acceden al servicio educativo, que presuntamente coincidiría con quienes podrían pagar por la educación de sus hijos. El discurso se amplía para transmitir que el rol del Estado debe satisfacer también a los sectores con menor capacidad de reclamo.⁹³

“Hay sectores que tienen alta capacidad en presentar sus demandas y son los sectores que tal vez están en condiciones de hacer un pago por un servicio de educación inicial de 3, de 4 y de 5. (...) Creemos que también es parte de nuestra responsabilidad hacer una oferta para aquellos sectores que su capacidad de demanda y presión de la demanda esta limitada por múltiples factores que son de índole social y cultural”.

(Cargo ejecutivo. Educación Inicial. Nivel Nacional)

Aun cuando no se puede verificar que todos los padres que realizan demandas judiciales dispongan de capacidad para pagar la educación inicial, ni que ello suponga justificar la omisión por parte de la provisión estatal, resulta interesante la visión ofrecida por esta entrevistada, en tanto señala la

⁹³ De todos modos, como señaláramos en el capítulo 5, no es en el nivel nacional en donde se definen y se implementan las decisiones en torno a la provisión del servicio educativo, sino en las provincias.

concentración de habilidades y capacidades culturales, económicas y políticas como privilegio de algunos sectores. En todo caso, sí parece claro que quienes logran acceder a un reclamo por la vía judicial disponen de determinado capital político que los alienta a presionar sobre la oferta, en lugar de desalentar su búsqueda, o recurrir a los espacios asistenciales.

El acceso a servicios educativos según condición socioeconómica

¿Quiénes son los niños que no asisten al jardín de infantes? Aun cuando la distribución del total de niños que viven en la ciudad es muy distinta según los quintiles de ingreso *per cápita* del hogar, se observa que la proporción de niños que no asisten se concentra de forma contundente en el primer quintil de ingresos relativos, al igual que lo analizado en el capítulo 5. Esto sucede tanto de 0 a 2 años, –el 42% de los niños que no concurren, pertenecen a los hogares más pobres–, como entre 3 y 5 –casi el 80% de los que no asisten pertenecen al primer quintil y el resto, al segundo y tercer quintil.

Por su parte, la asistencia de los niños de entre 3 y 5 años muestra un patrón similar a la estructura etaria por nivel de ingresos *per cápita* del hogar. En cambio, entre los niños más pequeños (0 a 2) la proporción de los niños de hogares más pobres que no asisten a jardines es sensiblemente mayor que la de aquellos que pertenecen a hogares de mayor nivel de ingreso.

Cuadro 33: Niños de hasta 5 años de edad según condición de asistencia educativa por Quintil de IPCF. Ciudad de Buenos Aires. Año 2005.

Quintiles de IPCF	Edad y Condición de Asistencia				Total
	0-2	0-2	3-5	3-5	
	Asiste	No asiste	Asiste	No asiste	
1	12,3	42,2	36,8	79,2	37,8
2	23,4	22,8	21,4	13,3	21,9
3	25,8	15,9	14,6	6,5	16,2
4	22,4	12,0	16,4	1,0	14,6
5	16,0	7,1	10,8	0,0	9,4
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Anual de Hogares, 2005.

De esta manera, se va configurando un escenario que da cuenta del hecho de que en la Ciudad de Buenos Aires la insuficiencia de la oferta puede estar afectando particularmente a los sectores más pobres. Para ellos, se proveen ciertos servicios “alternativos” con una alta participación del Estado, la cual analizaremos a continuación.

Lo público y lo comunitario: espacios alternativos de cuidado infantil

La oferta de servicios para el cuidado de niños de la Ciudad de Buenos Aires se completa con una serie de centros y jardines alternativos. Algunos son provistos por el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad, otros son iniciativas que surgen y son gestionadas por la comunidad y apoyadas por el sector público, mediante las instancias responsables de infancia y/o nutrición.

Tres son las modalidades más extendidas para la atención diurna de los niños de entre 0 y 5 años: los **Centros de desarrollo infantil** (CeDIs), los **Centros de Acción Familiar** (CAF) y los **Jardines comunitarios**. Son

propuestas claramente distintas a la oferta educativa y con propósitos levemente diferentes entre sí. En tal sentido, los centros que dependen del Ministerio de Desarrollo Social realizan tareas de cuidado, recreación, estimulación y alimentación de los niños más pobres de la ciudad. Realizan también un seguimiento médico y odontológico de los niños, así como tareas de “fortalecimiento familiar” relacionadas con la atención y orientación social y psicológica del grupo familiar.

Los Centros de Desarrollo Infantil se instalan para cubrir la demanda de cuidado de los hogares de menores recursos. Son espacios dedicados a la atención integral de niños y niñas de 45 días a 3 años inclusive. Según el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires la misión de los CeDIS es:

“complementar el desarrollo integral de niños y niñas desde un espacio institucional reconociendo la responsabilidad primaria de los padres y/o miembros de las relaciones familiares en la crianza y cuidado de los mismos.”⁹⁴

Como vemos, se ubican en un lugar que claramente no es equiparable con la oferta educativa, el cual a su vez trata de diferenciarse de las tareas de cuidado y crianza a cargo de las familias, que son percibidas como “responsables primarios”.

Existen 21 Centros de Desarrollo Infantil en toda la ciudad. La mayor parte trabaja en doble turno, desde las 8.30 y hasta las 16.00 horas, ofreciendo sus servicios de lunes a viernes, con excepción de tres que también funcionan domingos y feriados.

De acuerdo con la Dirección de Infancia y Adolescencia de la Ciudad, los beneficiarios de este servicio son las niñas y niños menores de 4 años “pertenecientes a familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social residentes en la Ciudad de Buenos Aires”. Para acceder a los CeDIS los requisitos son tener domicilio particular o laboral en la Ciudad de Buenos Aires; presentar documentos que acrediten la identidad y filiación del niño y certificados de vacunas.⁹⁵

⁹⁴http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/niniez_adolescencia/des_infantil/jardines_maternales.php

⁹⁵ En caso de que los niños no dispongan de toda esta documentación en el momento del ingreso, la institución facilita su tramitación.

De hecho, aun cuando no se solicite un certificado de ingresos o ninguna documentación que acredite la situación de pobreza del hogar, las familias son entrevistadas por una trabajadora social luego de haber solicitado el cupo para estos centros. Del informe elaborado por esta profesional, depende en última instancia el acceso al servicio y el criterio sobre el cual se asignan los cupos disponibles.

“La asistente toma en consideración la gravedad de cada caso o sea va a tener prioridad aunque suene horrible, la mamá que este más grave ... si tiene cuatro hermanitos (...) le va a dar prioridad aunque mamá y papá no trabajen.”

(Responsable de Centro de Desarrollo Infantil. Zona sur)

Por otra parte, y de acuerdo con la información provista por la institución responsable de estos centros, los CeDIS funcionan también como espacios de cuidado de los empleados de la Ciudad de Buenos Aires afiliados al gremio que los representa: el Sindicato Único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires –SUTECBA. Este criterio no se hace explícito en ninguno de los documentos relacionados con el proyecto de CeDIS, ni tampoco se establece en los textos de convenio colectivo, pero es parte de un acuerdo “histórico” entre el gremio y el Gobierno de la Ciudad.

En consecuencia, dos son las poblaciones destinatarias de estos centros: por un lado, los niños más pobres de la ciudad, por otro, los hijos de los trabajadores municipales afiliados al gremio.

El total de niños atendidos en los CeDIS para el año 2008 es de 1006. Mayoritariamente, la matrícula se concentra en la edad de 2 años, seguida por una cobertura pareja en sala de deambuladores (niños de 1 año) y sala de 3. Solo el 2% del total de esta matrícula está cubierta por los hijos de empleados asociados a SUTECBA.⁹⁶

⁹⁶ Información suministrada por la Dirección de Niñez y Adolescencia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a solicitud de la autora.

Cuadro 34: Cobertura de Centros de Desarrollo Infantil, según edad de la sala, Buenos Aires, 2008.

Sala	Cobertura
Lactarios	104
Deambuladores	252
2 años	392
3 años	258
Total	1006

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información suministrada por la Dirección de Niñez y Adolescencia del GCBA. 2008.

Una de las particularidades de este servicio es que las personas a cargo de las salas no son docentes y sus condiciones de contratación tampoco se equiparan a las del personal vinculado al sistema educativo. Dicho déficit se asocia con un problema presupuestario y de inversión estatal en los centros dependientes de Desarrollo Social. Así lo expresa una persona con cargo ejecutivo en una entrevista telefónica, en la cual destaca la racionalidad que subyace a la elección de los perfiles de quienes lleven adelante la tarea de cuidado. Se espera que estas personas tengan:

“...una impronta social. Esto no significa que se descuide la parte pedagógica. Se capacita a las personas que están frente a las salas (...) Las personas que trabajan no tienen el título de maestras jardineras. Las maestras jardineras se van porque no tienen las condiciones que les ofrecen en educación. Aquí es distinto, es un problema de bolsillo, de presupuesto”

(Cargo ejecutivo. Dirección de Niñez y adolescencia. Ciudad de Buenos Aires)

En otras palabras, los CeDIS, que buscan llegar a los barrios y a los chicos más pobres, muestran desde su mismo diseño una peculiaridad en relación con el servicio que ofrecen. Tanto para quienes asumen la tarea de cuidado como para quienes lo reciben, se trata de un servicio que supone una menor inversión por parte del sector público.

Los Centros de Acción Familiar (CAF), por su parte, son *“espacios institucionales de promoción comunitaria, ubicados en los barrios más pobres, que colaboran en el desarrollo pleno e integral de niñas, niños y*

adolescentes.” Se trata de siete establecimientos ubicados en villas y barrios de zonas desfavorables, los cuales la mayoría funciona desde la mañana hasta la 16.00 horas; dos de ellos, los sábados y otro, los sábados, domingos y feriados.

La diferencia respecto de los CeDIS es que cubren una franja etaria más amplia. Para los niños de entre los 45 días y 4 años brindan atención diurna; para los que tienen entre 5 y 12 años, actividades educativas, recreativas y deportivas, en contra turno escolar; y a adultos y adolescentes, otra serie de actividades comunitarias.

La cantidad de niños entre 0 y 5 años que atienden oscila entre 500 y 700. Se otorga prioridad para el acceso a aquellas personas de residencia en la Ciudad de Buenos Aires cercana al establecimiento.

Según un cargo ejecutivo de la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Ciudad de Buenos Aires, las personas responsables de las salas son maestras de nivel inicial y personal con secundario completo o con formación universitaria en el área social –generalmente psicopedagogas y trabajadoras sociales–, sin ser éste un requisito.

Finalmente, el Gobierno de la Ciudad apoya el fortalecimiento de 46 Jardines Comunitarios en algunos de los distritos más pobres de la ciudad. Los jardines parten efectivamente de iniciativas de la comunidad y reciben subsidios en dinero y/o alimentos provenientes de la Entidad Reguladora de la Política Alimentaria del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Asisten a estos jardines un total de 474 niños (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2007).

Respecto de las personas a cargo de las salas, muchas son “madres cuidadoras” que asumen la tarea de cuidado y alimentación de estos niños y niñas, pertenecientes en su mayoría a hogares asentados en “villas”.

En suma, la oferta de servicios alternativos para el cuidado de niños presenta algunas características particulares: En general, se localizan en los barrios más pobres, apuntan a cubrir la demanda de los hogares de menor nivel de ingreso y a ofrecer servicios complementarios de alimentación y salud. La atención de los niños suele estar a cargo de “cuidadoras” que no necesariamente son docentes ni están contratadas por el Ministerio de

Educación. En algunos de los centros, la tarea se complementa con el trabajo voluntario de “madres” u otras mujeres de la propia comunidad.

La cobertura de estas ofertas alternativas ronda –sumando las tres modalidades descriptas– los 2 000 niños, la cual no alcanza a representar el 2% del total de la matrícula del nivel inicial de la Ciudad y apenas supera el 4% del total de la cobertura del sector estatal en jardines maternas y de infantes. En otras palabras, la dimensión de esta provisión es claramente marginal frente a la aspiración de cubrir el cuidado de los niños de la ciudad, y ni logra cubrir acabadamente a los niños de hogares pobres de la ciudad.

Por otra parte, estos centros también poseen abultadas “listas de espera”. En el caso de los CeDIs, la lista de espera –de más de 1 100 niños– supera su propia cobertura. En el caso de los CAF, la lista de espera se encuentra en alrededor de 150 niño/as, representando casi al 30% de su cobertura en edades que van de 0 a 5 años.⁹⁷ Vale decir, que por 2 000 niños atendidos en total hay alrededor de 1200 niños que pugnan por ingresar a estos servicios asistenciales. A diferencia de lo que sucede en el sistema educativo, no existen para estas familias canales institucionales que permitan una demanda activa para el acceso a estos servicios. En tanto su provisión no se constituye como un derecho para los niños ni para sus familias, no habilita mecanismos para su exigibilidad.

Representaciones presentes en la oferta de servicios

¿Cuáles son las perspectivas respecto de la prestación de quienes ofrecen servicios educativos y de quienes se encuentran a cargo de los centros asistenciales? ¿Cómo visualizan su papel en torno al cuidado de los niños y niñas?

Al analizar las entrevistas realizadas a trabajadoras de ambos sectores, se perciben algunas tensiones en torno al rol de unos y otros.

⁹⁷ Se desconoce la información sobre listas de espera en jardines comunitarios.

Desde el Ministerio de Educación Nacional, se señala la importancia de contar con un conjunto de áreas para la atención de la niñez, pero también la necesidad de sostener propuestas pedagógicas para la primera infancia, de “cuidar el campo de intervención”.

“La primera infancia es abordada por múltiples sectores. Necesariamente nosotros... creo que todos auspiciamos que cuanto más sean los que se están ocupando de la primera infancia mejor, cuanto más diversa sean las modalidades de atención, cuanto más se facilite el acceso a los servicios de los niños de estas edades, mejor. Pero también entendemos que el campo de intervención de un educador de nivel inicial es un campo que debe ser muy cuidado.”

(Cargo ejecutivo. Educación Inicial. Nivel Nacional)

Desde la perspectiva de una supervisora distrital, la diferencia entre los espacios asistenciales y los del nivel inicial responde a la distinción entre el antiguo concepto de “guardería” aplicada a los niños y el de los jardines de infantes. Sin embargo, la mera existencia del espacio parece contener a chicos, que de otro modo no dispondrían de lugares a donde recurrir. Dado que esto es señalado desde la supervisión del nivel en un distrito específico, parecería indicar las dificultades de ampliar las provisiones educativas.

“Son espacios donde los pibes van, me parece que son guarderías en el real sentido de la palabra... No tienen la estructura del nivel inicial del Gobierno de la Ciudad... No creo que sean espacios de aprendizaje... pero creo que tienen que existir porque si no existen, ¿que hacemos con los chicos? ¿Los rifamos?...”

(Supervisora de Distrito Educativo. Nivel Inicial. Zona sur)

Desde el punto de vista de los profesionales a cargo, el sector educativo defiende la idea de la profesionalización del nivel inicial, lo cual cobra mayor relevancia cuanto más pequeños sean los niños con los que se trabaje.

“Son grupos de interacción muy particulares y el docente (...) del jardín maternal es el que tiene que tener la formación más sólida, más profesional, para poner esa distancia.”

(Cargo ejecutivo. Educación Inicial. Nivel Nacional)

La creciente profesionalización del nivel inicial contrasta así con la idea de la “segunda mamá”, histórica representación de la maestra de los primeros ciclos educativos, la cual aparece claramente en el discurso de las mujeres entrevistadas, a cargo del Centro de Desarrollo Infantil:

“No puedes comparar el trabajo que hacemos nosotras que lo que hace la maestra... nosotras somos la segunda mamá”

(Responsable de Centro de Desarrollo Infantil. Zona sur)

“Ellos tienen cuatro horas de trabajo: una es música, una es gimnasia, una de acá, una de allá... cuando acá las maestras son maestras de gimnasia, de música, mamás... para darle de comer a tus chiquis y hacerlos dormir. O sea: es el doble o el triple de trabajo.”

(Administrativa Centro Desarrollo Infantil. Zona sur)

Sin embargo, la alta vinculación de las docentes de nivel inicial con tareas que se consideraban propias de las mamás o de las familias, se encuentra presente también en las representaciones de las profesionales del sistema educativo, especialmente en aquellas que trabajan en barrios carenciados (como el barrio de La Boca, en el sur de la ciudad) y en modalidad de doble jornada. En este caso, se percibe un punto de inflexión en relación con la oferta del nivel, en donde “ahora” sería más asistencial que “antes”. Pero también la distinción se realiza en torno a los contextos en los que residen sus alumnos, según sean de mayor o menor pobreza:

“Todos los maestros, hoy en día, tenemos una preocupación general: la cuestión asistencial. Que prima la cuestión asistencial antes de lo pedagógico, de tener que brindarles un montón de cosas que normalmente se le brindaron en la casa, y que ahora también la escuela la tiene que suplir. Antes no era así, además la mayoría de las escuelas eran jornada simple. Te brindaban a lo sumo una copa de leche y una facturita. Ahora (la escuela) te brinda un montón de cosas: el desayuno, el almuerzo, la vianda que se llevan.... Ahora lo asistencial es muy fuerte. Dependerá de los barrios a donde vayas. Si venís acá es una cosa, si vas a ir a una escuela de Barrio Norte, te van a decir que no, que lo más importante para ellos es la educación, pero acá prima lo asistencial.”

(Directora de Jardín de Infantes. Zona sur)

Por último, otra de las tensiones que se presentan respecto del enfoque del nivel inicial como institución asistencial o pedagógica se expresa en la cuestión de los horarios. Esto, que aparece como un conflicto de intereses entre padres y niños, indica de forma particular un posicionamiento institucional acerca de la defensa de los criterios educativos por sobre cualquier otra consideración.

“Estamos tratando de ordenar la Escuela infantil (Nº3), como vienen de la historia del Argerich, las enfermeras entraban a las siete, después había otro grupo que entraba a las ocho, otro a las nueve...los horarios de los médicos (...) Y después empezaban a salir: la que había entrado a las siete, salía a la una, otro grupo salía a las dos... Entonces ¡era una guardería! ¿Dónde está el proyecto pedagógico cuando al pibe lo retiran en función del adulto? Entonces yo planteé que había que modificar por una postura puesta en el pibe, en lo pedagógico, que la escuela estaba en función del aprendizaje del pibe, y no en función de lo que el padre necesitara (...) porque el nivel inicial es un nivel flexible -porque el pibe te requiere un nivel de flexibilidad muy grande-, pero por otro lado, no puede ser que esté la escuela al servicio del adulto”.

(Supervisora de Distrito Educativo. Nivel Inicial. Zona sur.)

Cabe señalar, que aun cuando quienes se encuentran al frente de los servicios educativos así como los que participan de espacios asistenciales perciben su tarea como parte de una estrategia de atención de niños y son conscientes que a través de ella las familias alivian sus labores de cuidado, las diferencias en los enfoques son notables. En buena medida, se presentan casi como aspectos dicotómicos.

Cuanto más se aproxima la mirada a la relación interpersonal del cuidado, más surge la noción de “asistencia” y de estar al frente de tareas que “antes” eran propias de las familias, y en concreto, de las madres. En cambio, una perspectiva macro, como la que ofrece la responsable del nivel inicial del Ministerio de Educación de la Nación, que ubica los servicios como herramientas de protección de derechos, muestra la compleja tarea de “conciliar” enfoques, sin perder de vista las necesidades.

“Existe una necesidad urgente porque acá hay que conciliar dos necesidades: las necesidades y los derechos de los niños y las necesidades y los derechos de la familia, y de la mujer que trabaja.

(Cargo ejecutivo. Educación Inicial. Nivel Nacional)

Recapitulando: un mapa fragmentado en torno a la oferta de cuidado infantil

¿Cómo caracterizar el mapa de la oferta de servicios de cuidado en la Ciudad de Buenos Aires? El análisis desarrollado da cuenta de una importante heterogeneidad que repercute a su vez en el acceso a estos servicios por parte de distintos grupos sociales.

La oferta del sector privado no solo es más vasta, sino que atiende a mayor cantidad y proporción de niños menores de 4 años que la del sector público. Asimismo, se concentra en las zonas más ricas de la ciudad y se desarrolla principalmente en establecimientos de jornada simple.

Para los sectores que disponen de recursos suficientes para afrontar una cuota en un jardín privado, el mercado provee variadas ofertas –de perfiles y costos–, que van desde pequeños jardines barriales hasta escuelas de elite, pasando por jardines confesionales. El conjunto de las mismas logra cubrir la mayor parte de la demanda existente, con un 55% de la cobertura de educación inicial.

Por su parte, el Estado participa de una oferta relativamente extendida con llegada a amplios sectores de la población, pero signada por dos enfoques diferentes en relación con los destinatarios, que a su vez adscriben a distintas lógicas en relación con las políticas sociales.

Desde el sistema educativo, las provisiones estatales se encuentran mayormente centradas en la atención de los niños mayores de 3 años. No obstante, se ofrecen también jardines maternos y escuelas infantiles para el acceso de los más pequeños. Además, el sector de gestión estatal es el que brinda en mayor cantidad servicios de jornada completa, comenzando con los niños más pequeños y dando cuenta del rol que asume en el cuidado desde las edades más tempranas.

Sin embargo, esta oferta es aun insuficiente respecto de la demanda existente. En efecto, el estancamiento de la oferta estatal en tiempos de

incremento de la demanda, parece indicar que la presión por acceder a los servicios gratuitos de educación inicial es cada vez mayor, dejando sin cobertura a buena parte de la demanda efectiva.

Sectores de la población que no consiguen ingresar, podrán quizás acceder a un servicio privado; otra porción será acaso cubierta por la oferta asistencial; y el resto posiblemente sea desalentado y posponga su ingreso al sistema educativo para las edades en las que existe mayor proporción de vacantes. De tal modo, el déficit de la oferta repercute en desigualdad en acceso.

En tanto, otras instituciones estatales, dependientes de la cartera de Desarrollo Social, ofrecen programas que parecen adscribir a la lógica de las políticas compensatorias, centradas en la atención a la población de mayor vulnerabilidad. Así, sostienen centros de cuidado que al no contar con docentes a cargo de los niños, ni con regulaciones sobre los espacios en los que funcionan, revelan diferentes criterios de calidad en la prestación, no alcanzan a lograr una cobertura amplia, ni logran satisfacer la demanda efectiva. De modo que los centros dependientes de Desarrollo Social no buscan institucionalizarse como centros educativos ni tampoco como espacios de cuidado para el acceso universal de los más pequeños, sino como instituciones netamente asistenciales.

Por ejemplo, mientras para acceder a los servicios estatales que dependen de la Secretaría de Educación existen criterios reglamentados en función de la proximidad del domicilio, el trabajo de los padres o la presencia de hermanos en el establecimiento, el ingreso a los centros que dependen de Desarrollo Social poseen criterios discrecionales, en los que influye la situación laboral de los padres o las condiciones sanitarias de los niños, entre otras, pero sin mayores precisiones.

Esta fragmentación de la oferta pública expresa distintas perspectivas de la política social y reinstala la tensión entre universalidad y focalización como un enfoque relevante en el análisis de la organización social del cuidado infantil. No se trataría entonces exclusivamente de observar en qué medida participan los “pilares” del Estado, la comunidad y el mercado en esta provisión, sino también de analizar de qué modo se desarrolla esta oferta y cómo impacta en la reproducción de las

desigualdades sociales al fragmentar los espacios institucionales de satisfacción de este servicio.

Desde este punto de vista, nos preguntamos si el problema de la variedad en la calidad de la oferta y la fragmentación de los servicios de cuidado se origina en un déficit de inversión o bien en la lógica que sustenta su diseño y que en última instancia, legitima la diferenciación de los servicios según clase social. Mientras se incrementa el tamaño relativo de los programas asistenciales y se crean estructuras institucionales para “compensar” las carencias de los niños y las familias más pobres, no se amplía la provisión de servicios educativos por parte del Estado. Reproduciendo así, las desigualdades sociales en el ámbito del cuidado.

Capítulo 7: Entre el cuidado familiar y la utilización de servicios públicos. Perspectivas de mujeres de sectores populares

Introducción

Con el objeto de completar el análisis empírico desarrollado en el capítulo 6, procurando comprender la organización social del cuidado en la Ciudad de Buenos Aires, en este último capítulo examinaremos el modo en que los hogares, las familias y especialmente las mujeres participan en la provisión del cuidado de niños y las formas de complementar esa dedicación con servicios ofrecidos por instituciones estatales, comunitarias o privadas.

El hogar, además de ser el espacio donde mayormente convive el núcleo familiar, es donde se desarrolla parte de la socialización de los niños, es el lugar privilegiado de la organización de la domesticidad y, como señala Jelin (1998: 15), el ámbito que ofrece “el sustento cotidiano, que van unidos a la sexualidad “legítima” y a la procreación”. Asimismo, en el hogar se desarrollan importantes intercambios afectivos, centrales para la constitución de la subjetividad y la creación de lazos sociales. En suma, en el hogar se cumplen funciones particularmente significativas para el cuidado de las personas en general, y el cuidado de niños/as en particular.

Al adentrarnos en el papel de los hogares en el cuidado surgen algunos interrogantes que guiarán nuestro análisis: ¿Cómo organizan las actividades de cuidado infantil los hogares de la Ciudad de Buenos Aires? ¿Quiénes son los miembros que destinan mayor dedicación a esta tarea? ¿Cuál es la relación entre el trabajo de las mujeres en el mercado y la organización doméstica del cuidado infantil en hogares de sectores populares? ¿En qué medida estos hogares trasladan parte del cuidado de sus niños al espacio de lo público, accediendo a servicios provistos por otros “pilares de bienestar”, sean instituciones estatales, privadas o comunitarias? ¿De qué forma intervienen en el cuidado de niños otros familiares y no familiares? ¿Cómo influyen las representaciones e imágenes de género en

las decisiones relacionadas con la distribución de responsabilidades de cuidado en el ámbito del hogar y la utilización de servicios públicos?

Es relevante indicar que en este capítulo desplazamos la mirada, antes centrada en las políticas públicas y la provisión de servicios, hacia la exploración de las prácticas y representaciones de las mujeres en tanto demandantes reales o potenciales de servicios de cuidado y receptoras principales de la oferta pública y privada.

En primer lugar, y a fin de contar con una perspectiva representativa acerca de la dedicación de hombres y mujeres de la Ciudad de Buenos Aires en actividades relacionadas con el cuidado de niños, se analizará información secundaria proveniente de la Encuesta de Uso del Tiempo de la Ciudad de Buenos Aires. Esto nos permitirá dimensionar la dedicación promedio de hombres y mujeres al cuidado de niños, al trabajo doméstico no remunerado y al trabajo para el mercado. Así, contribuirá a “desempacar” las diferencias que dentro del hogar se producen en términos de dedicación horaria promedio de sus miembros según sexo, asistencia de los niños a jardines de infantes y situación socioeconómica –según se trate de hogares pobres y no pobres–.

En segundo lugar, y a fin de examinar con mayor profundidad los procesos de organización del cuidado infantil por parte de las familias de sectores populares urbanos, se describirán y analizarán las estrategias de cuidado que desarrollan las mujeres de hogares de sectores populares, explorando los condicionantes del contexto y las representaciones que intervienen en dicha organización. Este análisis, de tipo cualitativo, se sustenta en información proveniente de 16 entrevistas semi-estructuradas desarrolladas en el barrio de La Boca, ubicado en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. Las entrevistas fueron realizadas a 15 mujeres y un hombre, usuarios y no usuarios de servicios públicos de cuidado del barrio, que conviven con al menos un hijo de hasta 5 años.

Ingresar en este territorio y explorar las prácticas y representaciones de mujeres de sectores populares que son madres de niños pequeños, nos permite conocer las formas de organización del cuidado infantil y sus

transformaciones, basándonos en los relatos y perspectivas de quienes día a día ponen en práctica estrategias para el cuidado de sus hijos.⁹⁸

Uso del tiempo y dedicación de hombres y mujeres al cuidado de niños

Como señaláramos en el capítulo 2, la división sexual del trabajo (respecto de las responsabilidades de provisión masculina y cuidado femenino) ha sufrido importantes variaciones en la Argentina. Aun cuando todavía no nos encontramos en un contexto de paridad en la actividad laboral de ambos sexos, la participación femenina en el mercado de trabajo ha crecido de forma sustantiva, lo que denota que importantes cambios culturales subyacen a estas transformaciones los cuales a su vez se articulan con cambios de carácter económico.

¿Qué sucede cuando observamos la dedicación de hombres y mujeres a las actividades domésticas y de cuidado? ¿Cómo se distribuyen los tiempos que unos y otros dedican a participar en la esfera remunerada y no remunerada? Los resultados de la Encuesta de Uso del Tiempo, desarrollada en la Ciudad de Buenos Aires, permiten cuantificar la dedicación promedio que hombres y mujeres destinan al cuidado de niños de sus propios hogares y a otras actividades productivas. También se pueden establecer las diferencias respecto de esta inversión de tiempo según se trate de hogares pobres o no y según la asistencia de niños a servicios de cuidado infantil. El análisis de esta información nos ofrece una perspectiva macro antes de adentrarnos en el análisis cualitativo.

En tal sentido, en el siguiente cuadro observamos importantes diferencias en cuanto a la división sexual del cuidado infantil, del trabajo doméstico no remunerado y de la participación en el mercado de trabajo⁹⁹

⁹⁸ Aunque en el corpus de entrevistas se cuenta con el testimonio de un varón, en el plural se utilizará la voz femenina, dado que la mayor parte de las entrevistas se realizaron a mujeres.

⁹⁹ Se trata de la población entre 15 y 74 años.

Cuadro 35: Tiempo promedio dedicado a grandes grupos de actividades, según sexo. Ciudad de Buenos Aires, 2005.

Actividades de lunes a domingo	Población total		Mujeres		Varones	
	Tiempo	%	Tiempo	%	Tiempo	%
Total	24:00	100	24:00	100	24:00	100
Trabajo para el Mercado	3:52	16,1	2:45	11,5	5:14	21,9
Trabajo doméstico no remunerado para uso del propio hogar	2:11	9,1	3:03	12,8	1:06	4,6
Cuidado de niños y/o adultos del propio hogar	0:41	2,9	0:58	4,1	0:22	1,5
Trabajo comunitario no remunerado	0:11	0,8	0:16	1,1	0:05	0,4
Educación	0:42	3,0	0:42	2,9	0:42	3,0
Actividades relacionadas con el tiempo libre	3:01	12,6	2:56	12,3	3:07	13,0
Actividades relacionadas con la utilización de medios de comunicación	2:32	10,6	2:28	10,3	2:37	10,9
Actividades de cuidado personal	10:46	44,9	10:47	45,0	10:43	44,7

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (GCBA). EAH 2005. Encuesta de Uso del Tiempo.

Al descontar el tiempo destinado por ambo sexos al cuidado personal (dormir, bañarse, alimentarse, etc.) y a las actividades relacionadas con el tiempo libre y el uso de medios de comunicación, emergen significativos contrastes de género en la distribución de este tiempo entre las cargas de cuidado, trabajo doméstico y participación en el mercado de trabajo. En promedio, el tiempo total destinado al trabajo (considerando tanto el realizado para el mercado como el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado) es similar: las mujeres trabajan diariamente un cuarto de hora más que los varones ya que estas actividades suman una dedicación de 7:02 horas para mujeres y 6:48 horas para varones.

Ahora bien, ellas dedican buena parte de su tiempo productivo y reproductivo (4 horas) al trabajo doméstico para el propio hogar (con una carga aproximada de 3 horas) y al cuidado de niños y adultos del hogar (para lo cual en promedio invierten alrededor de 1 hora) y algo menos de

tres horas (2:45) al trabajo remunerado. En cambio, los varones dedican en promedio 5 horas y cuarto (5:14) al trabajo para el mercado, poco más de una hora al trabajo doméstico para el propio hogar y menos de media hora (0:22) al cuidado de niños o adultos de sus hogares. De modo que mientras casi el 75% del tiempo promedio de trabajo de los varones está dedicado a actividades remuneradas, en el caso de las mujeres solo un tercio de su tiempo promedio de trabajo está destinado a actividades orientadas al mercado. El tiempo utilizado por las mujeres para mantenimiento del hogar, cuidado de personas y trabajos para la comunidad no remunerados es tres veces mayor que en los varones (Esquivel, 2008). No obstante, el tiempo destinado al trabajo para el mercado y al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado varía dependiendo de diversos factores, como observaremos a través del análisis cualitativo.

Antes de ello, revisaremos cómo afecta el hecho de tener niños pequeños en el hogar y en qué medida se incrementa la dedicación horaria al cuidado infantil. Asimismo, cómo interviene, en términos cuantitativos, la asistencia de los niños a servicios de cuidado, como los jardines de infantes.

Tiempo de dedicación al cuidado en hogares con niños

Cuando hay niños en el hogar, se incrementa significativamente el porcentaje de participación en el cuidado tanto como (en especial entre las mujeres) el tiempo destinado a cuidarlos. En efecto, mientras alrededor de un tercio de las mujeres de la Ciudad de Buenos Aires y un quinto de los hombres participan en alguna medida en el cuidado de niños y personas adultas de su propio hogar, en aquellos hogares en los que habita al menos un niño de hasta 5 años, más del 90% de las mujeres y del 70% de los varones que viven en el hogar participan en su cuidado. Asimismo, aumenta el tiempo destinado al cuidado.

En promedio, las mujeres que viven con niños de hasta 5 años, dedican más de 5 horas diarias su cuidado, mientras los varones, solo la mitad: 2 horas y media. Para ambos sexos, a medida que la edad del niño avanza, disminuyen tanto la participación en el cuidado como la inversión

horaria destinada a esta actividad, como se observa en el cuadro 36 (Esquivel, 2008).

Cuadro 36: Tiempo medio por participante y tasa de participación en cuidado de personas, por sexo y presencia de niños en el hogar, CABA, 2005.

	Cuidado de Personas			
	Mujeres		Varones	
	Tiempo simple	Tasa de Part. (%)	Tiempo simple	Tasa de Part. (%)
Total	4:07	31	2:30	20
En hogares con... ¹⁰⁰				
Al menos un niños de hasta 5	5:06	91	2:33	72
Niños entre 6 y 13	3:25	62	2:14	41
Adolescentes (14-17)	2:03	22	0:53	9
Sin niños ni adolescentes ¹⁰¹	2:50	5	4:00	3

Fuente: Esquivel (2008) con base en la Encuesta de Uso del Tiempo de Buenos Aires, 2005.

La información proveniente de la Encuesta de Uso del Tiempo indica de forma contundente que son las mujeres, especialmente las cónyuges, quienes ocupan una mayor proporción de su tiempo en actividades de cuidado para niños de su propio hogar. Tanto su participación como las horas dedicadas al cuidado son mayores cuando se convive con niños menores de 5 años y cuando se trata de hogares nucleares o monoparentales (Esquivel, 2008).

¹⁰⁰ No hay superposición entre las categorías de hogares. Entre los hogares sin niños se encuentran padres y madres que no viven con sus niños durante la mayor parte de la semana, por lo cual técnicamente los niños no hacen parte de sus hogares.

¹⁰¹ Se trata de un caso especial que se refiere a los hogares que no tienen niños ni adolescentes, y que por tanto, la tasa de participación en el cuidado de personas es particularmente baja. Sin embargo, en el caso de los varones, el tiempo de dedicación resulta más elevado que en el de las mujeres. Puede tratarse de hogares de personas separadas o divorciadas que, aunque no vivan con sus hijos la mayor parte del tiempo, los días en los que reciben a sus niños les demanda una dedicación elevada.

Acceso a servicios y dedicación parental al cuidado infantil

¿En qué medida el acceso a servicios de cuidado infantil impacta sobre la dedicación de los padres y madres a esta actividad? De acuerdo con nuestra hipótesis, el acceso a servicios públicos y privados facilita una mayor *desfamiliarización* del cuidado infantil, al trasladar en cierta medida, el cuidado de niños pequeños a otras instituciones disponibles en el espacio público. A través de la Encuesta de Uso del Tiempo, podemos confirmar que la incidencia en términos de tiempo asignado al cuidado de niños menores de 5 años es mayor cuando los niños no asisten al jardín de infantes que cuando sí lo hacen. Esto sucede cuando se observa la dedicación al cuidado de ambos padres, pero muy especialmente al analizar la dedicación de la madre.

Para el total de hogares, la dedicación horaria promedio de las madres supera las 6 horas diarias en caso de que viva en el hogar algún menor de 5 años que no asista a servicios de cuidado, y se reduce alrededor de 1 hora y cuarto por día en el caso que el niño asista. Para los padres también es significativamente mayor la dedicación al cuidado cuando hay en el hogar algún niño menor de 5 años que no asiste al jardín, alcanzando las 3 horas y 14 minutos, que se reducen a cerca de 2 horas diarias en caso que todos los niños asistan a la escuela.

Cuadro 37: Tiempo promedio de madres y padres dedicado al cuidado de niños en hogares con presencia de niños de menos de 5 años, según acceso a jardín de infantes.

	Todos asisten	Algún menor de 5 años no asiste	Total
Madre	4:50	6:03	5:32
Padre	1:56	3:14	2:36

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta de Uso del Tiempo de la Ciudad de Buenos Aires 2005.

Aun cuando la relación entre asistencia escolar de los niños y tiempo de dedicación al cuidado de los padres nos ofrezca una asociación positiva, es claro que solo estamos mostrando promedios. Por otra parte, cabe

recordar que los niños de 5 años ya tienen obligación de concurrir al jardín de infantes, por lo que es probable que la prevalencia de niños de 5 que no asisten sea insignificante.

En este sentido, una de las variables que puede exponer diferencias más reveladoras respecto del cuidado de niños consiste en la condición de pobreza del hogar, que indagaremos a continuación.

Pobreza y dedicación de hombres y mujeres al cuidado de los niños

En tanto una de las hipótesis centrales de la tesis es que la forma en que los hogares organizan el cuidado infantil difiere según el contexto socioeconómico, nos preguntamos qué nos dice la información estadística en relación con la dedicación horaria de los hogares al cuidado infantil según su situación de pobreza. Explorar la información cuantitativa permitirá dar cuenta de un marco general, que será profundizado a partir de la indagación cualitativa.

La brecha en la participación de mujeres y hombres en el cuidado de niños es muy elevada respecto de su pertenencia a hogares pobres o no pobres, y menos elevada en la dedicación horaria de esta participación. Así, en hogares pobres las tasas de participación de ambos sexos duplican las tasas de participación en hogares que no son pobres. 6 de cada 10 mujeres pobres destina más de 5 horas promedio al cuidado de niños, mientras menos de 3 de cada 10 mujeres de hogares no pobres dedican algo más de 4 horas a esta actividad.

Entre los varones de hogares pobres, el 34% participa en el cuidado de niños, dedicando casi 2 horas diarias a esta tarea, mientras solo el 17% de los hombres de hogares no pobres destinan tiempo al cuidado de niños, en este caso, en una mayor medida que los varones de hogares pobres (Esquivel, 2008).¹⁰²

¹⁰² Según Esquivel, el análisis multidimensional probó que la condición de pobreza del hogar incrementa el tiempo de cuidado de niños más allá de la condición de mujer o varón, de factores demográficos o del tipo de hogar.

Cuadro 38: Tasa de participación y tiempo total destinado al cuidado no remunerado de niños del propio hogar, por sexo y condición de pobreza del hogar

	Mujeres		Varones	
	Tiempo simple	Tasa Part. (%)	Tiempo simple	Tasa Part. (%)
Personas que cuidan niños de hogares propios	4:18	29	2:37	18
Pobres	5:19	60	1:54	34
No-pobres	4:11	27	2:43	17

Fuente: Esquivel, 2008, con base en la Encuesta sobre Uso del Tiempo de Buenos Aires, 2005.

En buena medida, estas diferencias pueden relacionarse con el mayor número de hijos promedio que tienen las mujeres pobres, respecto de las no pobres. Pero también, con las condiciones y facilidades que encuentran o no en el contexto en el que desarrollan sus vidas para lograr desfamiliarizar parte del cuidado infantil.

Mientras la información presentada hasta aquí da cuenta de tendencias válidas para el total de la población de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de conocer con mayor profundidad el modo en que las familias organizan el cuidado de sus niños y el papel que cumplen los servicios dentro de las estrategias de cuidado, en las próximas páginas, nos introduciremos en la exploración cualitativa. Se intentará mostrar el modo en que los hogares, y principalmente las mujeres, organizan distintas estrategias para el cuidado de los niños pequeños, según lo que Folbre (1994) denomina “las estructuras de constreñimiento” y las formas en que las mujeres responden a las mismas.

La organización social del cuidado infantil: perspectivas de mujeres de sectores populares urbanos

Los hogares y sus miembros pueden asumir el cuidado infantil como una actividad propia y exclusiva del espacio privado, buscar colaboración entre familiares no convivientes o bien recurrir a servicios ofrecidos por jardines, espacios asistenciales, comunidad o mercado. Pueden también articular todas estas estrategias a lo largo del día o variarlas a medida que avanza el ciclo de vida de los niños así como las oportunidades laborales o de desfamiliarización del cuidado que ofrece el contexto. Muchos son los factores que inciden en los arreglos de cuidado infantil que desarrollan los hogares.

De acuerdo con nuestra hipótesis, tanto la participación de las mujeres en el mercado laboral como el contexto socioeconómico e institucional, reflejado en la disponibilidad de recursos económicos y la oferta de servicios públicos y privados, inciden de forma particular en la capacidad que detentan los hogares para distribuir el cuidado entre distintas instituciones, compartiendo parte de las responsabilidades en torno a los niños. Asimismo, la dimensión cultural, expresada en las representaciones sociales de hombres y mujeres acerca de a quién compete el cuidado de los niños también adquiere un espacio muy relevante en las dinámicas cotidianas de cuidado familiar y en las decisiones que se toman acerca de transferir parte del cuidado al espacio de lo público o mantenerlo en la esfera privada.

¿Cuáles son las estrategias que en el nivel micro desarrollan los hogares de sectores populares respecto del cuidado de sus niños? ¿Quiénes son los principales responsables del cuidado de los niños de hasta 5 años y cuáles las imágenes que se encuentran en la base de las prácticas cotidianas? ¿De qué forma se asocian, en los sectores populares, las estrategias de cuidado y el hecho de que las mujeres participen en el mercado de trabajo remunerado? ¿Cuánto del cuidado de niños se desplaza al espacio público, mediante el uso de servicios de cuidado públicos o privados? ¿De qué forma se produce dicho acceso en el caso de un barrio en particular?

Para responder a estas preguntas nos centramos en el barrio de La Boca, localizado en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires. Allí conviven hogares de clase media con hogares pobres e incluso, indigentes. El paisaje urbano articula en las costas del puerto, míticas calles atestadas de turistas, variados restaurantes y refinadas galerías de arte y, apenas un par de cuadras adentro, viviendas precarias con alto grado de hacinamiento, sean estas “conventillos” o inquilinatos. Es uno de los barrios que tiene mayor nivel de pobreza en la ciudad. En consecuencia, y dado que se encuentra ubicado en la jurisdicción con mayor cantidad de servicios públicos y privados, también han proliferado una variedad de instituciones comunitarias que buscan paliar las necesidades cotidianas urgentes.¹⁰³

El barrio de La Boca ofrece un entorno adecuado para conocer las estrategias de cuidado de los sectores populares, la capacidad de cobertura que la provisión estatal y privada tiene para la *desfamiliarización* del cuidado de niños y la zona gris que se encuentra entre la oferta y la demanda, a partir de las perspectivas de las mujeres.

En términos generales, el análisis de las entrevistas realizadas en este barrio permite observar distintas estrategias de cuidado en las familias de sectores populares. Una distinción central radica en el hecho de si las mujeres entrevistadas –madres de los niños– trabajan. En efecto, la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo –así como las condiciones de dicha participación– resulta una variable de peso, ya que tanto las actividades productivas remuneradas como las tareas de cuidado requieren tiempo de dedicación. En términos cuantitativos, y aun cuando el universo de las entrevistadas no da cuenta de una muestra representativa, cabe señalar que de las 16 entrevistadas solo 5 se encontraban sin trabajar, 3 buscaban trabajo y 8 se encontraban trabajando.

En todos los casos, las mujeres asociaron las estrategias de cuidado infantil con su propio trabajo. Es decir, que no hay en el discurso de las entrevistadas una división entre los dos planos, sino una interrelación entre

¹⁰³ Entre las que se cuentan más de 20 comedores comunitarios, 1 Centro de Desarrollo Infantil, 6 instituciones educativas de gestión estatal y otras 6 de gestión privada, para el nivel inicial. 2 instituciones comunitarios y mutuales, etc.

ambos. En otras palabras, para poder trabajar, hay que garantizar que el cuidado de los niños no se encuentre bajo su exclusiva responsabilidad. Tarea no sencilla, en tanto que, tratándose de hogares de sectores populares, las alternativas para comodificar este servicio son escasas.

Desde este punto de vista, la selección de las entrevistadas apuntó en buena medida a mujeres que utilizan distintos servicios de cuidado, hecho que probablemente repercutió en que contáramos en el universo de entrevistadas con una proporción significativa de mujeres trabajadoras.

A través de sus relatos, las mujeres nos han permitido observar diferentes trayectorias de trabajo y cuidado. A continuación, comenzaremos analizando las perspectivas de quienes no se encontraban trabajando en el momento de la entrevista, para luego continuar con aquellas que sí trabajaban.

Estrategias y perspectivas de las mujeres que no trabajan

En los casos de las mujeres de sectores populares que no trabajan ni buscan trabajo, la atención de los niños se encuentra mayormente a su cargo. De modo que, tal como indican los datos de las Encuestas de Uso del tiempo, dentro de los hogares son ellas quienes participan de forma más activa en el cuidado de sus hijos. Cuando no trabajan, el cuidado no solo se encuentra familiarizado, sino sobre todo maternalizado. Esto sucede de forma exclusiva cuando los niños son menores de 4 años, mientras que a medida que crecen, el cuidado materno se puede alternar con la asistencia a jardines de infantes.

Cabe señalar que de las 5 entrevistadas que no estaban trabajando, 4 convivían con sus parejas y 1 vivía en la casa de su hermana, cuidando a sus sobrinos mientras la hermana se empleaba en servicio doméstico. Vale decir, que esta dinámica funciona en la medida que la estructura del hogar cuenta con algún miembro distinto que la mujer que provea de ingresos para la subsistencia cotidiana.

¿Cuáles son las imágenes que se encuentran en la base de esta intensa participación femenina en el cuidado de los niños? ¿Cuáles son sus

perspectivas en relación con la división del trabajo? ¿Se trata simplemente de una mirada “tradicional” respecto de quiénes son las responsables de crianza? ¿O encontramos además otras miradas y representaciones en el hecho que las mujeres asuman el cuidado de sus hijos como actividad exclusiva? ¿De qué forma estas mujeres recurren a otros servicios de cuidado en el espacio público o bien a la ayuda familiar para complementar el cuidado de sus hijos?

En el trabajo de campo observamos que desde la perspectiva de las mujeres esta situación no siempre es un reflejo de una asignación tradicional de responsabilidades entre hombres y mujeres sino que encuentran distintas tensiones que denotan el modo en que actúan los obstáculos y posibilidades que ofrece el entorno.

A partir del análisis de las entrevistas, encontramos dos lógicas que subyacen a esta dedicación: una de tipo moral, vinculada con la ideología del “varón proveedor – mujer ama de casa”, otra más pragmática, ligada a una racionalidad económica la cual indica que el hecho de externalizar el cuidado de los hijos pequeños supondría un gasto para el hogar (debido a que se tiene que pagar un jardín maternal o bien una persona para que cuide a los niños) al no contar con servicios estatales que permitan desplazar esta función.

Revisaremos a continuación las perspectivas de las mujeres en torno al modo en que la dedicación al cuidado se ve afectada por las imágenes acerca de las relaciones de género; cuáles son sus representaciones y prácticas respecto del cuidado por parte de otros miembros de la familia y cuáles sus experiencias y percepciones acerca de la utilización de servicios de cuidado.

Imágenes de género y cuidado infantil

Solo en los casos de mujeres que conviven con sus parejas, se encuentra una mirada dicotómica acerca de los papeles de cuidado y provisión diferenciados según género. En estas narrativas aparecen con fuerza las imágenes de especialización de roles en los ámbitos público y

privado, del mercado y la familia, de modo que la responsabilidad por la provisión corresponde al hombre y la del cuidado, a la mujer. Cuando surgen estas referencias, las mismas aparecen como un mandato que viene principalmente de la voz de los maridos. Son ellos, según las mujeres, quienes les piden que no trabajen porque “no hace falta”, y que mejor se queden en la casa, cuidando a los chicos.

La imagen acerca de la madre como la “mejor cuidadora posible” se propaga a través de los relatos. Sin embargo, este mandato social y conyugal es asumido de distintas formas por las mujeres. Inclusive, algunas de las que se quedan en sus casas a cargo de los niños no concuerdan con la mirada moral conque contundentemente las aleja de participar en el mercado de trabajo remunerado y de una mayor posibilidad de autonomía.

Otras, como Rosa, adscriben sin mayores cuestionamientos a la visión de sus maridos, subrayando además que los niños “sufren” si la madre no está con ellos. Desde esta perspectiva, lo que se pierde cuando no son las propias madres quienes se dedican al cuidado de forma personal y continua es algo tan esencial como el bienestar de los niños.

“Mi marido no quiere trabaje, quiere que me dedique a la nena. Aparte gana bien, gana 1800 pesos. Nos alcanza para vivir bien y no quiere saber nada, ya que él no está en todo el día con nosotros (...) A mi me parece bien por ella, porque yo veo muchas cosas en la tele como muchos chicos sufren al no tener la madre (...) Yo veo a mis sobrinos que sufren un montón porque mis hermanos trabajan todo el día, mi cuñada todo el día... Al de ella lo tiene la suegra pero igual no es lo mismo.”

(Rosa, 23 años, 1 hija de 2 años.)

Distinta es la situación de Valeria, de 26 años, quien no se siente a gusto con esta división. La decisión de no trabajar para dedicarse a las nenas se asoció con las complicaciones para sostener sus tareas de limpieza de oficinas y la atención de su hija mayor, una vez que la niña se enfermó. La dificultad encontrada para conciliar ambos ámbitos, sumada a la presión del marido, la llevó a volcarse a las tareas domésticas y de crianza como única ocupación. Sin embargo, Valeria siente una pérdida en su autonomía ya que “estaba acostumbrada a manejar su plata”. Percibe que la forma de organización del cuidado se basa en una visión “machista” por parte del

marido, que la perjudica tanto en su independencia como en el hecho de cargar en sus espaldas la responsabilidad exclusiva por el bienestar de sus hijas.

“El machismo del hombre, de querer acaparar todo y depender siempre hasta para comprar, no sé... un alfajor (...) Para comprar yo, para decidir las cosas de las nenas, yo. Él por poner el trabajo adelante, entonces no puede. Entonces es también una manera de lavarse las manos y si algo sale mal (con las nenas) es culpa mía”.

(Valeria, 26 años, 2 hijas de 3 y 8 años.)

Aun cuando Valeria haya asumido esta división de tareas y no esté en sus planes buscar trabajo, ni siquiera está tan segura que para sus hijas sea “bueno” pasar íntegramente la jornada con ella.

“Es mucho el tiempo que yo paso acá con las nenas... somos muy pegadas las tres. A veces charlando con mi mamá me dice que eso es malo, porque no hay un momento en el día que no se... yo me vaya a comprar algo y las deje (...)”

(Valeria, 26 años, 2 hijas de 3 y 8 años.)

La intervención de otros familiares en el cuidado

Las mujeres que no trabajan refieren incomodidad en dejar a sus hijos con otros familiares. Señalan que prefieren “no molestar” a sus parientes pidiéndoles que se ocupen de sus hijos. Por ello, suelen llevarlos con ellas a hacer trámites y solo en caso de fuerza mayor dejan a sus hijos al cuidado de algún familiar, para lo cual requieren coordinar sus tiempos y la disponibilidad de sus familiares.

“No me gusta joder a nadie, siento que siempre es una molestia, si tengo que ir al médico puede ser. (En ese caso) trato de dejarla con mi hermana o con mi mamá los días que no trabaja, por ejemplo, un miércoles a la tarde.”

(Silvana, 26 años, 1 hija.)

La intervención de otros familiares se relaciona de forma directa con una determinada organización social del cuidado, que supone que son las

mujeres que no trabajan las que se encargan del cuidado de sus sobrinos o nietos, en caso de que sus madres se encuentren trabajando. Esto en algunos casos llega a generar una nueva dinámica familiar en donde la división de provisión y cuidado no se observa solo en las prácticas de una pareja sino también en mujeres de una misma familia.

Entre nuestras entrevistadas, encontramos dicho arreglo en el caso de Yamila, quien refiere no trabajar pero se encuentra a cargo del cuidado de sus sobrinos. Ella tiene 21 años y está separada del padre de su hija de 2 años. Esto nos muestra la cara inversa del cuidado familiar, desde la perspectiva de quien asume la tarea de cuidado. Yamila pasa el día entero con su hija y además cuida a sus tres sobrinos, hijos de su hermana, quien está ocupada en servicio doméstico. En la semana vive con su hija en casa de su hermana: lleva y trae a sus sobrinos del jardín comunitario del barrio y además se ocupa de limpiar la casa en donde habita. Al contar con la vivienda y alimentación garantizada para ella y su niña, los 600 pesos que le pasa su ex marido parecen suficientes para vivir. Son dos hermanas mujeres que viven juntas y mantienen, con el ingreso de una de ellas y el trabajo doméstico y de cuidado de la otra, a cuatro niños.

Cuando se le pregunta cómo tomó la decisión y acordó con su hermana mudarse e ir a vivir a su casa, responde:

«Fue cosa de ella, me dice: “¿Me podés hacer un favor? ¿Podés cuidar a los chicos?” Y como yo no trabajo y mi hija no iba al Jardín, yo dije: “si, no hay problema” total yo estoy al pedo, no hago nada.»

(Yamila, 21 años, 1 hija de 2 años.)

Dicho arreglo parece ser transitorio ya que depende directamente del sostenimiento de una situación en la cual la cuidadora alternativa se mantenga sin trabajar.

Utilización de jardines y servicios de cuidado

¿Cómo perciben las mujeres de sectores populares la asistencia de los niños a servicios educativos o de cuidado? Tanto el jardín maternal

como el de infantes se asocian directamente con el trabajo de las madres, en especial durante los primeros años de vida del niño.

Entre las mujeres que no trabajaban en el momento de la entrevista, encontramos algunas experiencias laborales previas vinculadas con la asistencia de sus hijos a centros de desarrollo infantil o jardines.

“Quise mandar a un jardín maternal a la más grande porque yo iba a empezar a trabajar. Qué habré ido... una semana pero después como se me pinchó el trabajo no la mandé.”

(Valeria, 26 años, 2 hijas de 3 y 8 años.)

A diferencia de las clases medias en donde el ingreso al jardín de infantes se suele realizar hacia los 2 o 3 años, para las mujeres más pobres, y en la medida que ellas no trabajen, la asistencia de los niños puede comenzar a los 4 años.

Valeria sostiene que prefiere no mandar a su hija de 3 años al jardín, mostrando la importante asociación que existe en la representación acerca del jardín como un espacio que interviene en el cuidado, remplazando la función materna:

“Como yo no trabajo, se me hace como cruel dejarla por estar en mi casa... o por ahí ocupar el lugar que puede necesitar otra persona que si va a trabajar y yo estoy acá en mi casa”.

(Valeria, 26 años, 2 hijas de 3 y 8 años.)

En muchos casos, las mujeres refieren temor de mandar a los niños al jardín ya que puede ser un lugar “peligroso” por las “cosas que se ven en la tele”. Rosa, por ejemplo, prefiere asumir de forma exclusiva el cuidado de su hija sin recurrir a la utilización de servicios en el espacio público. Considera que la niña “es muy chiquita” para asistir a un jardín y planea mandarla cuando tenga 4 años.

“Viste el otro día estuve viendo en el noticiero que les pegan a los chicos y todas esas cosas y...también si yo la mando al jardín (tengo que estar) pendiente de ella en el jardín. Todo eso me da miedo a mí, así que le digo no, yo voy a esperar que ella sea más grande. A los cuatro ya sí la mando...pero ahora no, es muy chiquita todavía.

(Rosa, 23 años, 1 hija de 2 años.)

Entre algunas de las mujeres que no trabajan ni buscan trabajo, el acceso al jardín de infantes resulta simplemente una alternativa de aprendizaje o sociabilidad, una vez que los niños son más grandes. Dichas perspectivas se encuentran sobre todo en las mujeres que eligen un jardín privado. En los casos de nuestras entrevistadas, no se trata de mujeres particularmente acomodadas, sino de parejas que hacen un esfuerzo por pagar una cuota de entre 75 y 95 pesos en un jardín confesional, seguramente una institución que recibe subsidios estatales. Tal es el caso de Olivia, de 25 años, quien tiene una hija de 4 años que asiste a un jardín privado del barrio. Ella dice estar a gusto sin trabajar ya que con lo que gana su marido “les alcanza”, por lo cual la opción del jardín de infantes es meramente social: *“La mandé para que se distraiga. No la iba a mandar pero para qué se va a quedar pudiendo estar aprendiendo, compartiendo con otros chicos”*.

En estos casos, los niños concurren a jornada simple y se alterna el cuidado maternal con su asistencia al sistema educativo. La opción de las mujeres de no trabajar se inscribe además en una lógica según la cual lo que se percibe como “riesgoso” es dejarlos en la casa a cargo de otras personas una vez que los niños salen del jardín, de modo que es la madre quien se ocupa del cuidado durante el resto del tiempo. En esta línea, Olivia, de 25 años esgrime: *“Yo si quisiera podría buscar trabajo, tiene cuatro años pero me da cosa dejarla, yo no se la dejo a nadie (...) No tengo confianza.”*

Sin embargo, hay otros obstáculos que encuentran las mujeres en el contexto en el cual viven, los cuales de forma elocuente fortalecen la idea de que no trabajar evita el costo de delegar el cuidado de los niños en otras personas o en jardines maternos, generalmente privados.

La racionalidad económica detrás de los relatos

Pamela hace solo un año que quedó sin trabajo. Su hijo mayor había utilizado los servicios del CEDIS cuando era bebé y ahora los dos niños asisten a una escuela privada confesional del barrio. Entre las dos cuotas paga 170 pesos. Aunque a veces se le hace difícil cumplir con los pagos,

prefirió no volver a buscar trabajo. Ella misma trabajaba cuidando niños en casa de familia y refiere: *“a estar con los chicos, ya estoy acostumbrada”*. Pero aquí hallamos que la decisión de no volver a trabajar y quedarse en la casa, al cuidado de sus hijos, se tiñe de una dificultad económica en la cual el cuidado de los chicos requiere de una inversión adicional por parte de sus padres. Así lo expresa Pamela (32 años, 2 hijos de 3 y 7 años): *“no quise buscar mucho, porque sino siempre hay que pagar a alguien para que lo cuide”*

En las imágenes de las mujeres de sectores populares que no trabajan y que no cuentan con recursos para pagar “a otros” por el cuidado de sus hijos, la alternativa que se presenta en sus relatos es que los niños puedan acceder al jardín de infantes, pero esto no se percibe como algo sencillo. Valeria, de 26 años y con 2 hijas de 3 y 8 años, señala *“en la mayoría de los lugares que te cuidan los bebés tenés que pagar, son privados y no da el presupuesto...”*

Yamila, que vive con su hija en casa de su hermana, está esperando que la niña cumpla 3 años y pueda ser recibida en un jardín para poder trabajar y evitarse un desembolso adicional por el cuidado de la niña.

“Una vez que ella vaya al Jardín yo pienso que voy a tener más posibilidad, porque sino tendría que pagar a otro para que me la cuide, que sería más gasto.”

(Yamila, 21 años, 1 hija de 2 años.)

De modo que en los sectores populares, el propio trabajo de la mujer se asocia de forma directa con el acceso a servicios de cuidado que no supongan un gasto para el hogar. En estos casos, los tiempos para participar en el mercado de trabajo se verían acomodados a la extensión de las jornadas escolares y en tanto se puedan compatibilizar. Las mujeres de sectores populares que no se encuentran trabajando se imaginan en un futuro alternar el cuidado mediante el sistema escolar y su propia presencia durante las horas que los niños no pasen en la escuela. Valeria, de 26 años, expresa: *“Si de repente yo tengo la posibilidad de poder trabajar que sea en el tiempo que las nenas están en la escuela.”*

Desde este punto de vista, el haber logrado inscribir a los hijos en una escuela pública de jornada completa, se percibe como un reaseguro para la madre de volver a trabajar. Tal es el caso de Ángela, quien fuera la principal proveedora de ingresos durante el tiempo que duró su primer matrimonio y del cual tiene 2 hijos, pero luego, al formar una nueva pareja con quien tuvo otros 2 niños, se adaptó a un modelo familiar en el cual es el marido quien genera ingresos y ella quien se ocupa de los niños. Ángela nos cuenta que siente una fuerte nostalgia de los tiempos en que trabajaba y “tenía su plata”. En el momento de la entrevista, está buscando reinsertarse en el mercado laboral, en actividades de limpieza de oficinas. El tener a los hijos en una escuela de jornada completa le permite pensar que esa posibilidad es viable.

“Yo trabajé, después me separé y me junté con el papá de los dos más chicos. Ahora no estoy trabajando. Estoy queriendo trabajar, por eso no los quiero sacar de doble jornada.”

(Ángela, 36 años. 4 hijos, los menores de 4 y 5 años.)

Así, prevalece la imagen de que la asistencia de los niños a un jardín de infantes gratuito será lo que les permita a ellas “salir” a trabajar. Esta imagen se encuentra filtrada por una racionalidad económica por la cual la incidencia del contexto en las estrategias de cuidado infantil se asocia fuertemente con la insuficiencia de la oferta de servicios públicos y gratuitos. Asimismo, se vincula con una imagen que revela que desfamiliarizar el cuidado supone, en una importante proporción, comodificarlo.

La conciliación entre las responsabilidades laborales y de cuidado: voces de las mujeres trabajadoras

En los casos en los que las mujeres trabajan o buscan trabajo, las estrategias de cuidado son más variadas que para las que no trabajan. Ellas no están disponibles para quedarse con los niños y renunciar a un ingreso y deben encarar distintas alternativas para conciliar su participación en el mercado de trabajo con el cuidado de sus hijos pequeños.

Como veremos, estos arreglos son disímiles en relación con las posibilidades de cada hogar. En las entrevistas de mujeres que trabajan –8 en total, incluyendo la de 1 hombre a cargo de sus hijos– disponemos de una mayor variedad en los perfiles socioeconómicos que entre aquellas que no trabajan.

Cinco de nuestros entrevistados (4 mujeres y 1 hombre) no lograron finalizar la escuela secundaria y en ellos se reflejan las estrategias de los hogares pobres del barrio. Las otras tres entrevistas de trabajadoras nos remiten a mujeres de clase media, con mayor nivel educativo, pero cuyos ingresos no las habilitan tampoco a una comodificación completa del cuidado de sus hijos, que incluiría por ejemplo, la contratación de servicio doméstico.

Las estrategias de cuidado entre quienes trabajan muestran además un importante dinamismo ya que se van transformando al ritmo de las necesidades familiares, de las restricciones que impone el contexto laboral y de la posibilidad de acceder a servicios de cuidado en el espacio público, mientras se enmarcan en todo momento en la situación conyugal y familiar que atraviesan las entrevistadas.

Imágenes de género en torno a la conciliación de responsabilidades

A diferencia de lo observado en las mujeres que no trabajan, entre las entrevistadas que trabajan no encontramos una visión dicotómica que señale que uno de los miembros de la pareja –el varón– se debe dedicar de forma exclusiva a proveer de ingresos al hogar, mientras la mujer debería responsabilizarse exclusivamente del el cuidado de los hijos. Sin embargo, entre las entrevistadas hay algunas diferencias sociales en relación con las imágenes de género que prevalecen en este sentido.

En la clase media el trabajo femenino se señala como una práctica naturalizada. En cambio, en los sectores populares se puede observar cierta resistencia de los hombres pero que es contestada por las mujeres, que no renuncian a participar en el mercado laboral pues desean generar ingresos propios y así mejorar el bienestar del hogar. No obstante, en ambos sectores

se percibe casi sin fisuras que pese a que las mujeres se encuentren trabajando son quienes detentan la responsabilidad principal del cuidado de los niños (haciendo malabares para coordinar los horarios y atender sus responsabilidades laborales y familiares.)¹⁰⁴

¿Cómo se organizan para compatibilizar las responsabilidades laborales y de cuidado? ¿En qué medida deben confrontar presiones de sus parejas por su participación en el mercado de trabajo? Hay perspectivas y prácticas diferentes según las mujeres vivan o no con su pareja. Carla está separada y se encuentra a cargo de sus hijos desde muy pequeños. Ella nos relata una variedad de estrategias a lo largo de la vida de los niños, que hoy tienen 8 y 10 años. Carla siempre trabajó, en servicio doméstico, en comercios, y desde hace un tiempo como promotora de salud comunitaria. Fue beneficiaria del Plan Jefes y Jefas de Hogar y su contraprestación era el trabajo de promoción de la salud en el barrio. En el año 2007, el Gobierno de la Ciudad la contrató, al igual que a un conjunto de promotores/as que participan del mismo servicio zonal de salud, y su situación económica mejoró de forma significativa. El Gobierno municipal le abona un salario de 1200 pesos, reconociendo su trabajo en la promoción comunitaria que realiza de lunes a viernes, de 9 a 16 horas. Los fines de semana, cuando la llaman, sigue trabajando en casas, haciendo limpieza y actividades domésticas.

Cuando sus hijos eran chicos, dada su necesidad de mantenerse siempre trabajando, Carla logró alternar distintas opciones para el cuidado de sus hijos: la atención por parte de su hermana, la inscripción en un jardín comunitario de bajo costo y finalmente, el acceso a un jardín de infantes de gestión estatal y doble jornada. Sus estrategias eran siempre transitorias y se iban adecuando a las posibilidades y restricciones que ofrecía el contexto.

“Cuando mi hermana consiguió laburo y empezó a trabajar...lo dejé en la guardería, con mucho dolor pero lo dejé...era todo el día, ahí me cerraba. Lo dejaba y me iba y después volvía y lo sacaba. O sea andaba a las corridas...”

(Carla, 46 años, 2 hijos de 8 y 10.)

¹⁰⁴ Este hallazgo coincide con lo observado en investigaciones realizadas con anterioridad. Véase: Faur, 2006 y Faur y Zamberlin, 2008.

Cuando su hijo mayor cumplió tres años ya no podía seguir asistiendo al jardín comunitario, que no dispone de salas de 4 y 5 años, por lo que comenzó un largo periplo para conseguir una vacante en una institución educativa estatal de jornada completa. Finalmente logró que sus hijos fueran recibidos en un jardín de jornada completa. Trabajaba en una casa de familia y hacía enormes esfuerzos para compatibilizar sus horarios con los del jardín de infantes.

“Tomaba a veces dos colectivos... ir a las corridas y después venir a las corridas, así me enfermé, porque el papá nunca me ayudó, me dio una mano...”

(Carla, 46 años, 2 hijos de 8 y 10.)

Para las mujeres pobres que conviven con sus parejas el esfuerzo de coordinación es igualmente importante, pero además se encuentran en continua negociación con sus parejas, quienes no aceptan de buen modo el trabajo de las mujeres.

Celina, de 29 años, también es promotora de salud comunitaria y ex beneficiaria del PJJHD, tiene 4 hijos y convive con su pareja. La conocimos en un comedor comunitario y la entrevistamos en la calle, mientras la acompañamos a la parada de colectivo donde todas las tardes espera que sus hijas de 11 y 9 años regresen de la escuela primaria de doble jornada. Eran aproximadamente las 5 de la tarde y recién había retirado a sus dos nenes más pequeños del Jardín comunitario, gestionado por la Asociación de Damas Salecianas. Mientras caminaba Celina empujaba el cochecito con sus dos hijos más chiquitos (de 3 años y 1 año y 5 meses). Este mismo recorrido, de 10 cuadras, lo hace de lunes a viernes, una vez que sale de su trabajo en el Centro de Salud del barrio.

«A veces mi marido dice “dejá de trabajar y ocupate de ellos (...) es chiquitito para ir para allá”, pero no, si yo tengo el tiempo, porque estamos coordinados. Ellos están en la guardería y yo estoy trabajando. Trabajo ahí nomás y cualquier cosita que le pase me pueden llamar, está al alcance de mi mano. Cuando yo salgo los retiro y me lo traigo todo el camino conmigo, así como vengo, viste. Y las espero acá a mis hijas mayores a que lleguen del colectivo».

(Celina, 29 años, 4 hijos de 11, 9, 3 y 1 año.)

También Carola, de 27 años, se encuentra presionada por el marido que prefiere que ella no trabaje. Por su contexto cultural parece reacio a permitir el trabajo de las mujeres más pobres sin llenarlas de culpa por “dejar a los chicos”. Ella trabajaba en servicio doméstico, dejó su actividad cuando nació su hijo y luego de mucho andar consiguió vacante en el jardín comunitario, con el principal objetivo de volver a trabajar.

«Él me dice: “Imagínate levantarlo y llevarlo ahora con este frío... pobrecito, no lo lleves.” Y hay veces que discutimos y me dice: “¿Por qué haces esto si nos alcanza para vivir?” Pero ¿viste que de repente hay necesidades de nosotras mismas? Hay veces que mi familiar necesita y no le puedo decir “¿me das para mandarle a mi mamá? o ¿me compras esto porque necesito para mi hermana?»
(Carola, 27 años, 1 hijo de 11 meses.)

Estela tiene 23 años y dos hijas de 2 y 3 años. Estaba estudiando en el secundario cuando quedó embarazada de la niña mayor, que nació con Síndrome de Down. Durante un tiempo, hizo la escuela nocturna mientras su hija asistía a la escuela infantil, que en horario vespertino recibe a hijos de estudiantes secundarias. Pero dado que su niña padecía de problemas respiratorios Estela decidió prescindir de los servicios de esta institución y que su madre quedara a cargo de la niña, mientras terminaba sus estudios. Lo intentaron pero no lo lograron y Estela decidió dejar la escuela.

A partir de entonces y ya con dos hijas, Estela se dedicó no sin inconvenientes a la difícil tarea de compatibilizar el cuidado de sus hijas con su propio trabajo. Trabajó un tiempo en una heladería y las niñas se quedaban a cargo de su tía o de su hermana. La presión de su marido tampoco estuvo ausente mientras ella trabajaba fuera de la casa. Finalmente, Estela consiguió un trabajo para hacer en su casa, coordinando el trabajo remunerado y el cuidado de los niños. Cuando hicimos la entrevista el marido de Estela estaba preso y ella trabaja armando portalámparas en su casa y, de forma intermitente, en una heladería. Los días en que sale a trabajar en la heladería, su tía y una hermana le cuidan las nenas.

«Él está contento de que trabaje en mi casa, cuando yo trabajaba en la heladería él me llamaba por teléfono al celular y me decía: “¿Por qué estás trabajando? Dejas a las nenas solas.” No es que las dejen solas, pero yo tengo una vida, tengo cosas que hacer»

(Estela, 23 años, 2 hijas de 3 y 2 años.)

Para todas estas mujeres trabajadoras y provenientes de hogares pobres o altamente vulnerables resulta significativo el esfuerzo que realizan a fin de conciliar sus actividades laborales con el cuidado de sus hijos. Presiones morales por parte de sus maridos se articulan con restricciones contextuales, pero aun así, las mujeres se mantienen participando de ambos espacios y compatibilizando con mucho voluntad sus responsabilidades en uno y otro.

El caso de Omar, el único varón entrevistado, nos muestra otra cara de la moneda. Él y sus tres hijos, de 6, 4 y 2 años son casi figuras míticas del barrio. Omar se separó de su pareja pocos meses antes de que lo conociéramos. “Ella lo dejó” dicen las vecinas, “porque él le pegaba”. El hecho es que Omar quedó a cargo de los niños y deambula por las distintas instituciones del barrio para conseguir un cupo para los dos más pequeños, mientras su hija mayor asiste a la escuela primaria, en jornada completa. Para alimentar a toda la familia, Omar asiste todos los días a uno de los comedores comunitarios del barrio. Durante el tiempo que Omar se dedica a su trabajo, los niños pasan largas horas en la casa, una pieza de inquilinato, siendo “mirados” por una vecina.

“Los levanto, los cambio, si los tengo que bañar los baño...y los traigo acá (al Comedor comunitario). A la tarde como estoy trabajando los tengo que dejar con la vecina que me los mire...Están en mi casa pero ella los mira... y yo voy y vengo...Pero no es lo mismo...es una vecina...los puede tener bien a los chicos pero no le puedo decir nada sino le pago nada, es de onda que lo hace.”

(Omar, 42 años, 3 hijos de 6, 4 y 2 años.)

Para Omar esta nueva organización rompe los patrones establecidos dado que antes era su pareja quien se ocupaba de los hijos mientras él se dedicaba a trabajar, sin tener siquiera que pensar en cómo conciliar las responsabilidades del trabajo con las del cuidado de los niños.

“Se me despelotó todo...porque era mi señora la que se encargaba de todo eso, mientras yo trabajaba...pero al irse ella me quede en ascuas viste...me convertí en un amo de casa y a la vez trabajo... me cuesta un montón.”

(Omar, 42 años, 3 hijos de 6, 4 y 2 años.)

Omar señala además que no encuentra apoyo por parte del Estado para enfrentar su situación. Se siente “discriminado” porque los planes sociales destinados a las familias, como vimos en el capítulo 4, suelen dirigirse a las mujeres, y por tanto no logra movilizar recursos públicos ni para acceder a un jardín infantil ni para ser beneficiario de un programa social.

“Parece que al ser hombre estoy discriminado porque le dan todos los planes a mujeres que se quedan con los chicos, no al hombre ¿me entendés?”

(Omar, 42 años, 3 hijos de 6, 4 y 2 años.)

En contraposición, distintas son las perspectivas de las mujeres de clase media. Como anticipáramos, la aceptación del trabajo de las mujeres es mucho más clara y naturalizada en sus contextos familiares y socioculturales. Sin embargo, la ingeniería doméstica desarrollada para conciliar el trabajo y el cuidado no es menor, en la medida que no se dispone de los recursos que permitan trasladar parte del cuidado al mercado.

Nina es empleada del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Trabaja en una dependencia del Ministerio de Educación y por la noche estudia magisterio. Tiene una hija de 8 meses, que asiste a la escuela infantil de gestión estatal del barrio. Sostiene: “hubiera preferido quedarme el primer año con la nena, para manejar mejor los tiempos, pero no podía pensar en no percibir el sueldo”. Su marido es mecánico trabaja hasta las diez de la noche. Ella sale del trabajo a media tarde, pasa el resto del día con su niña y luego asiste al instituto en el cual estudia, de donde sale poco antes de las 23. En ese momento busca a la hija, a quien dejó en casa de sus padres antes de ir a estudiar y vuelven juntas a la casa, donde el marido las espera con la cena preparada. Dado el esfuerzo que realizan para lograr compatibilizar agendas y horarios, consideraron la posibilidad de contratar a una persona para que la nena pudiera estar en la casa, pero no les daban las cuentas.

“Mi marido me decía que prefería a alguien en casa. Nos pusimos a hacer números y tratar de achicar todo lo posible y no... aunque achicáramos no... no llegábamos a los sueldos que por lo que averiguamos, eran cinco horas en mi casa”.

(Nina, 37 años, 1 hija de 8 meses)

Desde esta perspectiva, Nina se percibe como dependiente del sistema público y aunque es la única de las entrevistadas que ha contado con licencia por maternidad y que goza de una serie de derechos por desempeñarse como asalariada formal, muestra una faceta altamente crítica acerca de las regulaciones estatales:

“La licencia es muy corta... ella ya de tres meses estaba en un jardín. Era medio chiquita. Si la hubiera podido pilotear un poquito más me habría servido”

(Nina, 37 años, 1 hija de 8 meses)

Para Adriana, contadora de 36 años, madre de dos hijos de 2 y 6 años y casada con un taxista, la alternativa de no trabajar nunca fue planteada, ni siquiera en términos de “licencia”, dado que su trabajo es informal, o como dice ella “los dos tienen profesiones liberales”.

“Yo trabajo desde los 20 años (...) era imposible que yo deje de trabajar porque toda la vida trabajé. No soy así, trabajé y estudié toda la carrera, entonces ya estoy acostumbrada a trabajar y no doy el perfil para ama de casa, no me da... la verdad que no”.

(Adriana, 26 años, 2 hijos de 2 y 6 años.)

Pese a ello, Adriana asume sin conflicto la expresión de relaciones de género que la posiciona como principal responsable del cuidado de sus hijos. Esto se percibe como una negociación interpersonal que se plantea o no en el inicio de la relación, pero también como un mandato que se expande a todas o la mayoría de las mujeres.

«El peso de la responsabilidad siempre recae en la madre: revisa los cuadernos, se ocupa de comprar los elementos para el estudio, de prepararle la comida para que se lleve... Por ahí la responsabilidad del padre es: “¿lo llevo yo o lo voy a buscar?” Es el rol que cada uno acepta, si uno lo hubiera planteado desde el primer momento, quizás no pasaría lo que nos pasa a la mayoría de las mujeres.

Vos fijate que en las encuestas seguramente tendrás que a todas nos pasa lo mismo.»

(Adriana, 26 años, 2 hijos de 2 y 6 años.)

Las estrategias que desarrollan nuestras entrevistadas para compatibilizar el cuidado de sus hijos pequeños con su participación en el trabajo remunerado nos muestra por un lado, que las representaciones y prácticas relacionadas con las responsabilidades de cuidado siguen teniendo un peso más significativo en las mujeres, con independencia de su participación en actividades laborales. En este sentido, las diferencias de clase solo emergen en relación con el nivel de aceptación o cuestionamiento de los hombres acerca del trabajo de las mujeres, lo que coincide con lo que observamos en un trabajo previo, en el que entrevistamos a varones de sectores populares (Faur, 2006). Sin embargo, todas nuestras entrevistadas, con independencia del nivel socioeconómico de sus hogares, refieren sin mayores cuestionamientos que es a ellas a quienes compete organizar los ritmos diarios para compatibilizar su propio trabajo con el cuidado de niños. En otras palabras, el cuidado continúa siendo percibido como una tarea de mujeres y esta representación no muestra ninguna diferencia según clase social.

Asimismo, las entrevistas permiten observar que la responsabilidad por el cuidado infantil demanda a las mujeres un notable esfuerzo para coordinar horarios y supone un abanico de alternativas entre las que se suma el cuidado por parte de otros familiares y la asistencia de los niños a jardines maternos y de infantes. En esta línea, la valoración de las mujeres de disponer de servicios de cuidado que estén próximos al lugar en el que desarrollan su actividad laboral o donde estudian es uno de los puntos centrales que surge en los relatos.

A continuación, observaremos en más detalle estas alternativas, explorando en especial el modo en que se realiza la delegación del cuidado en otros parientes y la utilización de servicios de cuidado infantil por parte de las mujeres trabajadoras.

La intervención de otros familiares en el cuidado

A diferencia de las que no lo hacen, las mujeres que trabajan acuden con frecuencia a la “ayuda” de sus familiares. Esta colaboración puede presentarse como la estrategia principal de cuidado alternativo o bien ser intercalada con la asistencia de los niños a jardines de infantes.

Pero, ¿cómo se consigue la participación de los familiares en el cuidado de hijos ajenos, en contextos de múltiples carencias económicas, tanto de quienes trabajan como de quienes no lo hacen? Uno de los hallazgos del trabajo de campo fue encontrar que entre los/as entrevistados más pobres, con bajo nivel educativo y que participan de trabajos informales, el cuidado de los familiares supone una erogación por parte de quien solicita el cuidado. Los familiares cobran lo que ellos mismos denominan una “contraprestación”. No obstante, a diferencia de los programas sociales, quien ofrece el pago no es el Estado sino una mujer pobre, y quien lo recibe, no participa en una actividad comunitaria sino en un trabajo realizado en el espacio privado.

“En planta baja estaba mi hermana y en el primer piso yo, entonces yo le pagaba algo y ella me cuidaba porque estaba sin trabajar... Yo le daba ciento cincuenta pesos porque era de lunes a viernes porque eran muchas horas, mucho compromiso, porque era chiquito. Le daba una parte. No era tampoco lo que corresponde pero era una ayuda para que me ayude también... En realidad nadie te quiere cuidar gratis, ni tus propios familiares... y así, siempre hay una contraprestación así sea mínima”

(Carla, 46 años, 2 hijos de 8 y 10 años.)

De esta forma, el monto del subsidio del Plan Jefes y Jefas se torna una vara de máxima para establecer cuánto se le abona a las parientes cuidadoras. Lógicamente, el valor del cuidado familiar no podría exceder lo que cuesta un jardín maternal privado, pero tampoco lo que reciben las mujeres por la vía de los planes sociales. También Estela comenta el tipo de intercambio establecido con su tía y con su hermana.

“Mi tía me las cuidaba porque mi tía estaba embarazada también entonces como no tenía nada que hacer... (risas) me las cuidaba. Y yo le daba 50 o 100 pesos para que se compre sus cosas... para que junte. Mi hermana también las cuida. A ella también cuando tengo le doy, le doy para el colectivo, para la tarjeta del celular...”

(Estela, 23 años, 2 hijas de 2 y 3 años.)

De igual forma, en las familias más pobres los niños participan en el cuidado de hermanos menores o de primos. En el caso de Omar, ante la falta de alternativas, una niña de solo 6 años es quien cuida a sus hermanitos menores.

«La más grande tiene 6 años, es una mamá, es una mamá... les hace la leche, si lo tiene que cambiar a éste lo cambia, es divina. Bueno a veces la tengo que dejar, le digo: "Mira que ya vengo"»

(Omar, 42 años, 3 hijos de 6, 4 3 años.)

En familias que logran superar mejor los obstáculos del contexto, como la de Carla, los sobrinos pueden "dar una mano" en el cuidado de los hijos. De este modo, se comprende esta intervención como parte de una ayuda que merece ser remunerada, aunque sea en una mínima escala.

«Mi sobrino y mi sobrina por ahí me daban una mano... ahora son todos más grandes y me siguen dando una mano. Mi sobrino por ejemplo me dice: "Tía, ¿tenés para la tarjeta del celular?" Y me dice "quiero comprar tal cosa"... ya te está tirando la onda... hay que darle algo...una contraprestación le digo... yo siempre a mis sobrinos les doy...sin hacer nada, los miran nada más»

(Carla, 46 años, 2 hijos de 8 y 10 años.)

En los hogares de clase media, la intervención de los abuelos es más frecuente que la de las hermanas o los niños de la familia. Por ejemplo, Nina alterna el cuidado de su beba, que asiste por la mañana a la escuela infantil, se queda con ella durante algunas horas de la tarde, y por la noche cuando ella sale a estudiar, la niña queda a cargo de sus padres: "Son muy gerontes, así que se las dejo bien comida y se duerme en esas horas mías de profesorado" (Nina, 37 años, 1 hija de 8 meses.)

Paola pertenece a una familia de clase media y tiene un hijo de 2 años y 9 meses. Está separada desde hace más de dos años, vive con sus padres, estudia Filosofía y tiene dos trabajos. Por la mañana, vende ropa en un local de La Boca y por la tarde, da clases de apoyo escolar en su casa. Por el momento, no consiguió vacante para el niño en ningún jardín estatal y decidió desistir del jardín maternal privado, habiéndolo enviado durante

más de un año. A partir de entonces lo cuidan entre ella y sus propios padres:

“Yo vivo con mis papás así que nos tuvimos que organizar entre los tres... Quien más me lo cuida es mi papá, que tiene setenta y cuatro años pero que no los parece... Mi mamá tiene sesenta, recién cumplidos, pero mi mamá trabaja más, mi papá ya es jubilado”.

(Paola, 30 años, un hijo de 2 años y 9 meses.)

Cabe indicar que en los casos de mujeres de hogares de clase media no aparece ninguna referencia a algún tipo de intercambio económico. Las mujeres que dejan a los niños con sus abuelos señalan tomar los recaudos necesarios para molestar lo menos posible y los abuelos aceptan esta responsabilidad en la medida que ellos mismos no se encuentren trabajando. En términos generales, vemos que lo que define el cuidado por parte de otros familiares es, sobre todo, el trabajo de la mujer que interviene como cuidadora alternativa. Las referencias sobre el cuidado familiar muestran siempre la condición de actividad de la persona que queda a cargo de los niños (“como mi hermana estaba sin trabajar, cuidaba a mis hijos”, “como yo estoy sin trabajar, cuido a mis sobrinos” “como mi mamá trabaja, lo cuida mi papá que está jubilado”). Pero ese cuidado, esa “ayuda”, aparece de forma creciente como un trabajo, particularmente entre las mujeres de sectores populares, quienes pagan a sus parientes para que asuman dicha responsabilidad.

A continuación, veremos que, pese a ser esta una práctica relativamente frecuente, una gran proporción de las mujeres entrevistadas muestran una mayor tranquilidad y previsibilidad en la conciliación de sus tiempos y compromisos en la medida que logran acceder a un servicio de cuidado en el espacio público.

Uso de jardines y servicios de cuidado por parte de mujeres trabajadoras

Para la mayoría de los entrevistados, la escuela es vista como el mejor lugar para dejar a los niños mientras dura la jornada laboral. Ellos refieren que la utilización de los jardines habilita a sus madres o a quienes

se encuentran a cargo del cuidado de los niños a participar del mercado laboral, especialmente en los casos en los que se consigue vacante en un jardín de jornada completa.

“Para trabajar tranquila lo mejor es llevarlo a jornada completa (...) te puedes desenvolver mejor y los chicos también...en lugar de estar toda la tarde en la casa, están en el colegio...Por una cuestión de necesidad ¿no?”

(Carla, 46 años, 2 hijos de 8 y 10.)

Sin embargo, una constante en las perspectivas de quienes utilizan los servicios de cuidado como también de quienes luchan por obtener una vacante es que ni el ingreso ni el turno dependen de forma exclusiva de los usuarios. Como Carla, Omar también preferiría que sus hijos de 2 y 3 años asistieran a un jardín de jornada completa, al igual que su hija mayor que está en primer grado.

“Cuando ellos consigan yo también quiero que vayan tiempo completo. ¿Que mejor que un colegio? ¿Quién los va a atender mejor? aparte les están enseñando constantemente...estando acá (solos en la casa) no aprenden nada...Pero eso será, si Dios quiere, el año que viene...”

(Omar, 42 años, 3 hijos de 6, 4 y 2 años.)

De acuerdo con lo señalado en el capítulo 6, en relación con la predominancia de la oferta privada en la educación inicial en la cual parecen insuficientes las instituciones de gestión estatal para menores de 3 años y en modalidad de jornada completa, se presenta en los relatos una variable adicional. Una vez que se toma la decisión de escolarizar a los niños pequeños se pone en juego cuál es la capacidad de la familia de pagar una institución privada, particularmente cuando se trata de jardines maternos.

“...sino hubiera entrado ahí, habría entrado en desesperación, porque a la mañana no hay nadie que cuide a la nena. Yo gano 1500 pesos, pago un alquiler de 1000 pesos, yo no puedo pensar en un privado...yo me paro desde ese lugar y debe ser desesperante. Porque en realidad creo que todos los barrios tienen este problema (...) El jardín maternal es algo relativamente nuevo”

(Nina, 36 años, 1 hija de 8 meses.)

A pesar de la importante valoración de los jardines estatales, una vez que se logra escolarizar a los hijos surgen nuevos inconvenientes. Es que, a diferencia de las “guarderías” de empresa, los jardines de infantes se

encuentran regidos por una lógica escolar, con horarios propios del sistema educativo, que no necesariamente se adecuan a las necesidades y ritmos de sus padres. Nina expresa un fuerte conflicto en este sentido, mostrando una faceta singular de la conciliación entre la familia y el trabajo.

“Yo tenía una creencia del jardín maternal... que acompañaba a la vida del chico en el horario... pero ¡imagínate que yo me levanto para entrarla a las ocho de la mañana y yo tengo que entrar a las 10 y media al trabajo!”

(Nina, 36 años, 1 hija 8 meses.)

Nos encontramos aquí frente a un raro caso: se trata de una asalariada formal del sector público de la Ciudad de Buenos Aires, que cuenta con todos los beneficios relacionados con sus derechos como trabajadora y además accede a la institución educativa de gestión estatal más demandada y prestigiosa del barrio, pero que no puede compatibilizar estos beneficios con sus horario laboral.

Gracias a la ley para empleados públicos, Nina goza de un “permiso por lactancia” por el primer año de su hija que la habilita a reducir su jornada laboral en 2 horas (de 7 a 5 horas). Sin embargo, por el hecho de no contar con un jardín en su propio lugar de trabajo y debido a algunos ajustes que las escuelas infantiles se encuentran produciendo, entran en colisión dos lógicas institucionales: la de los reglamentos laborales y la del nivel educativo inicial. Independientemente de que trabaje cerca del jardín al cual asiste su hija, e incluso cerca de su casa, la entrevistada observa que la “rigidez” del jardín le termina vulnerando el goce de los derechos a los que accede como trabajadora.

“No importa si estoy lejos o si estoy cerca. El tema de la lactancia como madre se te frustra, porque hay toda una ley que te achican el horario los primeros meses. Es bárbaro, pero después te encontrás con que entras en una escuela que no tiene flexibilidad: tenés que entrar y salir en un horario determinado. Entonces me aleja de Antonia, una hora o dos horas... Las horas que me achica la ley por la lactancia, me la achica la institución... encontré una rigidez total”.

(Nina, 36 años, 1 hija 8 meses.)

No sin haber intentado ingresar a una institución pública, muchos de los usuarios terminan recurriendo a jardines de infantes privados. Las

instituciones de gestión privada son altamente heterogéneas en la Ciudad de Buenos Aires y también en el barrio de la Boca. El valor de sus cuotas varían de forma significativa en tanto dependen a su vez de los subsidios estatales que puedan recibir. Mientras el mercado acomoda la oferta a los distintos perfiles socioeconómicos de sus usuarios, los entrevistados dieron cuenta del esfuerzo que supone el acceso a jardines privados, en tanto se trata de un barrio en donde las familias, aun las de clase media, no disponen de excedentes significativos.

María alterna la asistencia de sus hijos de 4, 6 y 13 años a la escuela religiosa del barrio con el cuidado de su madre para el niño menor, de 2 años. Dejó la secundaria y comenzó a trabajar cuando quedó embarazada de su hijo mayor. En la actualidad se desempeña esporádicamente en una fiambrería. Eligió mandar a los hijos a una escuela privada “por la educación que reciben”. Sin embargo, no siempre cuenta con los recursos para afrontar la cuota.

“Estamos pagando ciento ochenta. Como son tres en el colegio a uno lo becan, así que pagas por dos. Cuando no puedo pagar me aguantan, y después la voy pagando...”

(María, 30 años, 4 hijos de 13, 6, 4 y 2 años.)

El acceso a un jardín privado supone para María recortar gastos en otros consumos esenciales. Ella prefiere ahorrar en alimentos por lo tanto va todos los días junto a sus hijos a almorzar a uno de los comedores comunitarios del barrio de La Boca. ¿Cómo lee esta entrevistada esta situación aparentemente paradójica?

“Es una ayuda para equiparar otras cosas... Yo lo veo como una ayuda y le saco beneficio a eso (...) todo lo que yo me ahorro en el día lo uso para ellos en otras cosas... Y además comen distintas cosas y todo.”

(María, 30 años, 4 hijos de 13, 6, 4 y 2 años.)

Paola, por su parte, desde que su hijo cumplió un año y durante 1 año y medio, utilizó los servicios de un jardín maternal privado por el cual pagaba 300 pesos de cuota. Aunque siempre se inclinó por la educación pública ni siquiera intentó acceder al jardín estatal que hubiera deseado porque:

“todo el mundo te comenta que la escuela infantil tiene quinientas personas en lista de espera”.

(Paola, 30 años, 1 hijo de 2 años.)

No obstante, cuando la entrevistamos acababa de sacar al hijo de la institución porque la cuota aumentó de 300 a 350 pesos y se le hacía difícil mantenerla.

Adriana, una contadora que goza de una posición económica más holgada que el resto de las entrevistadas, antes de recurrir a las instituciones privadas hizo el intento de mandar a sus hijos a escuelas de gestión estatal. Su hijo mayor, que en el momento de la entrevista tenía 6 años, asistió a un jardín estatal del barrio pero Adriana optó por cambiar de escuela, en busca de una mejor calidad educativa y entorno sociocultural.

“Había muchas mamás que lo seguían teniendo inclusive hasta primer grado porque no tenían la posibilidad como yo de poder mandarlo a un colegio privado. Eso también te coarta mucho, sino podes, no podes...o sea dejas calidad...”

(Adriana, 36 años, 2 hijos de 6 y 2.)

Cuando se decidió a buscar un jardín maternal para el hijo menor, se encontró con un obstáculo aparentemente infranqueable. En este caso existía en el barrio una institución de gestión estatal de calidad, pero allí no consiguió vacante.

“Yo como hace poquito estaba trabajando, necesitaba un maternal y acá estatales maternas no existen. El único que existe es el de la calle B. pero los únicos que entran son los acomodados del hospital. Son como una secta que entran todos los de ahí. Hice la cola, intenté, pero ni siquiera te lo anotan en lista de espera”.

(Adriana, 36 años, 2 hijos de 6 y 2.)

De modo que el hijo menor de Adriana terminó asistiendo a un jardín privado del barrio, en modalidad de jornada completa, por el cual paga 650 pesos. El mayor, concurre a primer grado en un colegio confesional, en Constitución, que le cuesta 350 pesos. Entre los dos *“son mil pesos de colegio nada más”*. A diferencia de María, que recurre al comedor barrial para balancear el costo de la educación privada, la opción de Adriana es renunciar a una posible ayuda en el trabajo de la casa y asumir ella misma las tareas domésticas.

“Si vos te pones a evaluar, para pagar la misma guita y están todo el día encerrados (...) Prefiero tenerlos en un lugar así, me siento más segura que tener una persona (...) y hago todo yo, soy re gauchita”

(Adriana, 36 años, 2 hijos de 6 y 2.)

Como veremos a continuación, pese a ser una alternativa altamente valorada por las mujeres trabajadoras, el acceso a servicios educativos del nivel inicial y en general, a servicios de cuidado, no siempre es sencillo.

La desfamiliarización del cuidado infantil: perspectivas de la demanda de servicios

A fin de conocer la relación entre la oferta y la demanda de servicios de cuidado infantil, nos adentraremos en las experiencias que nuestras entrevistadas han tenido para acceder dichas prestaciones. La mayor parte de la muestra –10 mujeres– utiliza los servicios de cuidado del barrio. De estas, 4 habían accedido jardín de infantes estatal, 4 a jardín de infantes privados y 2 a jardín comunitario. De las 6 entrevistadas restantes, 3 pugnaban por encontrar un cupo en los jardines del barrio y otras 3 preferían no mandar aun a sus niños al jardín, porque los niños eran todavía “muy chiquitos” o bien para evitar el gasto que implicaba.

La difícil tarea de conseguir cupo en jardines de infantes

El ingreso a los jardines de infantes no es sencillo cuando no se dispone de los recursos para pagar el servicio. Hemos visto en el capítulo 6 que la mayor parte de la demanda insatisfecha se concentra en los jardines de infantes estatales y en especial en los primeros años de vida. La aproximación cualitativa nos permite conocer las variadas estrategias de los entrevistados para acceder a estos servicios, sus percepciones y frustraciones. Para muchos/as de los entrevistados el solo hecho de acceder a algún tipo de servicio supuso una larga búsqueda que incluyó distintas tácticas.

Nuevamente, la historia de Carla resulta paradigmática. Mientras el contexto se lo permitió, optó por el cuidado de su hijo mayor por parte de su hermana. Al año y medio, cuando su hermana consiguió trabajo, inscribió al niño en el jardín comunitario del barrio –al que llaman “guardería”–. Pero en el jardín no contaban con salas para niños de 4 años por lo que cuando por la edad ya no podían tenerlo allí, comenzó la búsqueda de una vacante en el sistema educativo estatal.

“Fui, lo anoté y quedó en el décimo lugar en la lista de espera...lo anoté ahí, y para jornada completa en Lamadrid. Allí también lo anoté pero salió octavo en lista de espera, así que no ingresó...Era para sala de cuatro, porque él cumplía cuatro en julio... pero perdió ese año.

(Carla, 46 años, 2 hijos de 8 y 10 años.)

Carla trabajaba como empleada domestica por hora en casa de familia. Además, percibía el PJJHD y era promotora de salud comunitaria. Dado que estaba ya separada del padre de sus hijos, necesitaba un lugar con doble jornada, así que se decidió a insistir:

“Estuve ahí. Estuve en el distrito, iba y venía al distrito a ver si conseguía la vacante. Pude ingresar también, pero anduve para eso... Iba todas las semanas.”

(Carla, 46 años, 2 hijos de 8 y 10 años.)

Probablemente, fue el contacto cotidiano que Carla como promotora de salud tenía con profesionales y técnicos de la municipalidad lo que le permitió detectar las estrategias que complementaron su insistencia. Carla apeló a todas las vías posibles para conseguir la vacante y finalmente, la más efectiva fue la de recurrir a un juzgado, no para demandar por la falta de acceso sino para solicitar un escrito a la jueza de familia que llevaba su caso como víctima de violencia familiar.

“Traje una orden del juzgado, porque yo estaba allá en el juzgado de violencia familiar. Entonces me dieron una orden para que presente en el colegio. A través de eso conseguí la vacante; a través de eso me dice la directora: “que venga dentro de una semana.” Y a la semana ingresó. Al año siguiente ya automáticamente entra la hermana porque al tener un hermanito ya ingresa más fácil.”

(Carla, 46 años, 2 hijos de 8 y 10.)

La opción de muchas mujeres por mandar a sus hijos a la “escuela infantil”, una institución de gestión estatal que recibe a los niños desde los 45 días hasta los 5 años y en modalidad de jornada completa, es la única que permite omitir estos vaivenes sin recurrir a los jardines privados. En La Boca hay una sola institución de este tipo, y por lo tanto, es más codiciada del barrio. Por lo mismo, la demanda es ampliamente mayor que la oferta y son pocos los que logran ingresar.

Nina consiguió que su beba asistiera a esta institución. Como señalamos, ella es empleada administrativa en una dependencia del Ministerio de Educación de la Ciudad y estudia para ser docente. Diariamente recibe en su oficina a madres y padres que llegan allí para ver si consiguen un cupo en los jardines estatales del barrio –según ella, desorientados pues “no es ahí donde deben recurrir”–. Así, cuando quedó embarazada, contaba con información privilegiada sobre los mecanismos para el acceso al jardín y no vaciló en apurar los trámites: *“A los tres meses de embarazo, fui corriendo y me fui a informar.”* Ya dentro de la escuela, y empapada de una perspectiva diferente, notó que lo que veía desde su escritorio era apenas la punta de un iceberg, solo una parte del problema.

“Este año estrené como madre y me di cuenta lo difícil que es entrar en el sistema (...) como mamá llevar a la nena a la entrada de la escuela y ver cantidad de gente que está pidiendo “una vacante, una vacante...” Hay una demanda muy grande.»

(Nina, 36 años, 1 hija de 8 meses.)

La perspectiva de quienes no han logrado ingresar en esta misma escuela es profundamente crítica con los mecanismos de acceso a la institución, llegando incluso a mostrar desconfianza sobre la transparencia de los procesos.

«Ni siquiera te anotan en lista de espera. No hay vacantes... entonces, cuando fui a anotar a mis hijos, le digo: “¿para qué me haces hacer una cola de dos o tres horas inclusive al rayo del sol?” “Y porque es obligatorio”, me dicen. Después me enteré, hablando con las mamás en la plaza que “eso es una truchada si ya están todas (las vacantes) asignadas...” Me sentí la más tonta del planeta.

(Adriana, 36 años, 2 hijos de 6 y 2 años.)

Los rumores del barrio señalan que en estos jardines tienen prioridad las madres solteras que trabajan y que no cuentan con otros mecanismos para el cuidado de los hijos. La misma entrevistada remata:

“Es así... y algún caso esporádico de madre soltera que no tenga con quién dejar los chicos”

(Adriana, 36 años, 2 hijos de 6 y 2.)

Paola, que en un principio había desistido de intentar el ingreso a la escuela infantil pues *“por boca de otras personas”* supo que la lista de espera era muy grande, se encuentra repensando la alternativa en el momento de la entrevista. Cayó en la cuenta que su propio caso podría estar enmarcado entre aquellos que excepcionalmente consiguen una vacante, por lo que especula:

“Voy a ir esta semana a ver qué requisitos piden, pero ya se la mayoría, también por boca de otras personas... Espero entrar porque soy madre soltera, estudio y trabajo. Creo que eso es en lo que más se fijan.”

(Paola, 30 años, 1 hijo de 2 años.)

Nina, que como hemos señalado, se encuentra a disgusto con la institución porque no le respeta sus necesidades individuales, muestra sin embargo una fuerte reticencia a dejar este espacio conseguido para el cuidado de su hija. La tensión entre su situación individual y la colectiva, entre la lógica de la institución y la de su organización personal, entre la “solidaridad” para con otros y la defensa de sus derechos surge en su relato con particular énfasis. Nina es consciente que ella misma se encontraría en dificultades para lograr una situación más favorable para el cuidado de su hija en un servicio educativo de gestión estatal, en caso de abandonar la escuela infantil.

“Yo comprendo que hay muchos papás que están esperando atrás nuestro tener un horario así de ancho (...) En mi vida yo trato de ser lo más generosa que puedo pero yo también soy madre y tengo derechos... Si yo dejo ese horario, dejo que otra chica ingrese ¿yo dónde voy? No hay una vacante que me cubra a mí en otro lugar, con jornada extendida...”

(Nina, 36 años, 1 hija de 8 meses.)

Visiones desde la demanda: El acceso a CEDIS y jardines comunitarios

Como señaláramos en el capítulo 6, las reglas de ingreso a los Centros de Desarrollo Infantil, dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires, y a los jardines comunitarios son menos burocráticas que en los jardines de infantes estatales. En ambos casos, se trata de instituciones que atienden a los niños hasta los 3 o 4 años por lo que no cubren el servicio en la edad obligatoria de asistencia al sistema educativo.

Sin embargo, en los CEDIS las listas de espera también son abultadas y el ingreso no depende de la inscripción en término, ni del lugar en el cual se viva. El proceso para ingresar, al igual que en los jardines maternales estatales, también puede iniciarse desde el momento del embarazo. No obstante, luego se requiere de una aplicada constancia por parte de los padres quienes, de acuerdo con los relatos relevados en el trabajo de campo, mensualmente deben presentarse frente a las autoridades y profesionales del CEDIS del barrio, deben abrir las puertas de sus casas para demostrar cómo viven y cuán “responsables” son, según los ojos de quienes deciden el ingreso de los niños.

En el Barrio de La Boca hay un único Centro de Desarrollo Infantil, emplazado a pocos metros de la mítica calle “Caminito”. Al mismo asisten 50 niños mientras otros 50 se encuentran en lista de espera. Dos de nuestras entrevistadas han tenido experiencias relacionadas con este centro. En el caso de Pamela, la experiencia fue larga pero buena. Su hijo mayor, cuando era bebé, asistió al CEDIS y ello le permitió trabajar como empleada doméstica.

“Lo anoté, él estaba en la panza, y me dijo que cuando cumpla el año, entra. Mirá que es todo un proceso hasta que nazca, y después hasta que cumple el año... (Mientras tanto) fue la asistente social para ver cómo vivimos. Se fijan, digamos... te preguntan un montón de cosas, si tenés plata, no sé...Y después del año, entró. Y cuando entra el nene vos buscás el trabajo (...) sino, te lo mandan de vuelta”.

(Pamela, 32 años, 2 hijos de 3 y 7 años.)

Para Carola, el proceso de inscripción al CEDIS también demandó una larga dedicación de su parte pero “perdió la vacante” antes de que el niño ingresara. Ella había ido todos los meses, desde que estaba embarazada, a confirmar su interés en el ingreso. También volvió al nacer su hijo. A su entender, el nene estaba inscripto y la vacante, confirmada. Pero el último mes, antes de que el niño ingresara, debió viajar de urgencia para su tierra de origen, Paraguay y eso fue definitivo:

«El último mes ya no fui y ahí fue que se levantó la directora y dijo: “bueno, no te la doy (la vacante)”... Ella no me creía que yo viajé de urgencia. Yo le mandé a mi hermana pero tenía que ser uno de los dos: el papá o la mamá. Pero no, no me creyó. Me dijo que soy una mamá irresponsable que como no tuve por lo menos diez minutos para pasar por ahí. Me sentí re mal porque no me creyó, y aparte porque perdí la vacante.»

(Carola, 27 años, 1 hijo de 11 meses.)

Los relatos asociados al jardín comunitario del barrio, un pequeño jardín que funciona mediante un convenio entre la Asociación de Damas Salecianas y el ministerio de Educación de la Ciudad, y se encuentra localizado en el corazón de La Boca, son más afables. El jardín comunitario tiene una matrícula de solo 29 niños, una sala para lactarios y deambuladores y una sala para niños de 2 años. Cobra una cuota reducida (40 pesos) para el acceso de los niños. Atiende en jornada completa y es conocido por las mujeres del barrio como “la guardería”. Este año, la lista de espera era de solo 5 niños, pero otros años, según sus directoras “tuvieron como 50”. Una vez que la rechazaron en el CEDIS, la propia Carola consiguió ingresar a su hijo en este jardín sin mucho trámite adicional.

“Fui y me anoté. Me llamaron para hacerme la entrevista, para explicarme cómo iba a ser, y después de las vacaciones de invierno, entró.”

(Carola, 27 años, un hijo de 11 meses.)

Aun cuando los espacios gestionados por la comunidad muestren una función ciertamente relevante para cubrir el cuidado de los niños, estos tienen una serie de inconvenientes. No solo son escasos y disponen de un limitado número de vacantes, sino además no ofrecen continuidad durante la

etapa previa al ciclo primario, al no contar con salas reconocidas por el nivel educativo formal para los niños de 5, 4 y a veces de 3 años. Finalmente, no cuentan con docentes tituladas para hacerse cargo de los niños por lo que la calidad del servicio no es comparable con el que brinda el sistema educativo.

El círculo vicioso: sin trabajo no hay vacante y viceversa

Finalmente, nos aproximamos a casos en los que las madres no trabajan pero desean hacerlo y no utilizan servicios de cuidado, pero aspiran a poder conseguirlos. Ellas son las principales cuidadoras porque no consiguen vacantes en los jardines de infantes. Es el caso de Silvana de 26 años y una hija de 1 año y medio. Aunque vive con sus padres, es ella quien está continuamente a cargo de la niña, señala que “no le gusta molestar”. Se separó antes de que naciera la beba. De hecho, nunca alcanzó a convivir con su pareja. Desde hace un tiempo busca un jardín para su nena porque quiere volver a trabajar. Silvana terminó la escuela secundaria, siempre trabajó en comercios y tuvo su propia plata desde los 17 años. Cuando nació la niña, dejó el trabajo para disponer del tiempo para cuidarla. Pero ya la niña está creciendo y Silvana refiere que ahora, al ser dos, necesita “*sí o sí trabajar*”, ya que no recibe apoyo económico de parte de su ex pareja.

Cuando realizamos la entrevista, la hija de Silvana, de un año y medio, estaba ya anotada en lista de espera en dos jardines de infantes, uno comunitario y uno estatal. Silvana espera que le salga la vacante a la brevedad pero encuentra difícil romper el círculo vicioso que le permita que su hija ingrese al jardín:

“No hay vacantes o te ponen en lista de espera...o te piden directamente un certificado de trabajo. Pero si yo no la dejé cómoda a ella, no puedo tener certificado de trabajo como para dejarla.”

(Silvana, 26 años, 1 hija de 1 año y medio.)

Su conclusión es contundente: La decisión no está en sus manos, sino en el lado de la oferta de servicios. Nos cuenta que cuando su ex marido le preguntó si la nena “*finalmente va a ir o no al jardín*”, ella, que

recorrió varias instituciones hasta lograr inscribirla en lista de espera, le replicó: *“No va ir cuando yo quiera, va a ir cuando la tomen.”*

¿Quién cuida a los niños que no acceden a servicios?

El análisis cualitativo nos permitió identificar que en los sectores populares y en las clases medias con mujeres trabajadoras el cuidado de quienes no asisten a jardines u otros servicios se encuentra altamente familiarizado. Principalmente, son las madres quienes se ocupan del cuidado de sus hijos pero también hay casos en los que intervienen otros familiares.

La Encuesta Nacional de Trabajo Infantil, válida para la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, confirma estos hallazgos a través de información estadística, pero a la vez, muestra las estrategias de los hogares según el nivel de ingreso.

En principio, como puede observarse, las madres son quienes asumen la responsabilidad principal del cuidado, atendiendo al 83% del total de niños que no asisten a jardines.¹⁰⁵ Mas lo interesante es observar las diferencias que se encuentran en los casos en los que la principal responsable del cuidado no es la madre. Vemos así que en los hogares de mayores ingresos, correspondientes al cuartil superior, el 13,5% de esta función la cumplen las trabajadoras del servicio doméstico y en menor medida (4,7%) otros familiares o vecinos. Tales indicadores dan cuenta que para este segmento social, el peso de la contratación de empleadas domésticas es mucho mayor que el de las redes familiares.

En el resto de los hogares, y en coincidencia con nuestra exploración cualitativa centrada en hogares de sectores populares y medios, son los

¹⁰⁵ Esta proporción promedia el 86% en el caso de los hogares pertenecientes a los dos cuartiles de ingreso inferior del Gran Buenos Aires y desciende al 64% en el tercer cuartil de ingresos, donde probablemente mayor proporción de mujeres se encuentren participando en el mercado laboral.

propios miembros de las familias quienes cubren de forma secundaria la función de cuidado de los niños que no asisten al jardín.¹⁰⁶

Cuadro 39: Cuidador/a principal de niños que no asisten al jardín, según cuartil de ingresos per-cápita del hogar¹⁰⁷. Gran Buenos Aires, 2004.

	I	II	III	IV	Total
Madre	86,4	85,5	64,2	81,8	83,0
Padre	4,9	3,1	8,9	0	4,7
otros familiares o vecinos	0	2,6	8,3	4,7	2,1
Empleada doméstica	0	0	4,1	13,5	1,3
Hermanos menores de 15 años	0,3	0,5	0,0	0	0,3
Hermanos mayores de 15 años	7,9	8,2	14,5	0	8,4
Otro	0,4	0	0	0	0,2
Total	100	100	100	100	100

Fuente: EANNA, INDEC, 2004.

Resulta significativo en esta distribución la nitidez de las estrategias de cuidado entre los hogares de distinto niveles de ingreso. Mientras en la mayor parte de los hogares, el “reemplazo” de la madre en los casos en los que los niños no asisten a servicios educativos o de cuidado se produce por la vía de otros familiares o vecinos, y muy fuertemente mediante el cuidado de las hermanas, entre los más ricos, la transferencia de responsabilidad se

¹⁰⁶ La participación de los hermanos (probablemente las hermanas) sean estos mayores o menores de 15 años aparece como la segunda alternativa frente al cuidado materno, representando cerca del 8% para el total de hogares, más del 14% para los del tercer cuartil de ingresos. La presencia del padre como cuidador principal de niños que no asisten al jardín es escasa en casi todos los grupos, pero aparece algo más entre los hogares del tercer cuartil de ingresos, alcanzando a cerca del 9% de los mismos y en segundo lugar, entre los más pobres (4,9%). Otros familiares o vecinos aparecen cubriendo las necesidades de cuidado de los hogares del tercer cuartil de ingresos. Probablemente, se encuentre allí la alta participación de abuelas/os y tíos/as que colaboran en el cuidado de los niños de hogares de clases medias.

¹⁰⁷ El dato de la encuesta refiere a con quién pasa la mayor parte del día el niño que no asiste al jardín.

delega en otra mujer, que se inserta en el trabajo de servicio doméstico remunerado.

El rol del servicio doméstico

La relevancia del servicio doméstico en los sectores más aventajados de la población es evidente. La contratación de empleadas constituye una estrategia ampliamente naturalizada tanto para cubrir las tareas cotidianas de trabajo doméstico como para el cuidado de niños y personas mayores.¹⁰⁸ De acuerdo con información proveniente de la Encuesta Anual de Hogares, se puede observar la alta asociación entre la contratación de empleadas domésticas “sin retiro” y el trabajo de las mujeres adultas de ese hogar. En efecto, en el 98,6% de los hogares que contratan servicio doméstico que convive con la familia, las mujeres adultas de ese hogar se encuentran ocupadas en el mercado laboral. Así, una de las estrategias que sostiene la posibilidad de trabajo de las mujeres de clase media y alta sería precisamente la contratación de otras mujeres, en este caso, las más pobres, para cubrir en el ámbito del hogar parte de las responsabilidades que aun se perciben como femeninas por la mayoría de la población.

Cuadro 40: Hogares según tenencia de servicio doméstico “con cama” por existencia de población femenina ocupada. Ciudad de Buenos Aires, 2005.

Hogar con población femenina ocupada	Hogares sin servicio domestico	Hogares con servicio doméstico	Total
No	46,0	1,4	45,5
Si	54,0	98,6	54,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en EAH, 2005.

¹⁰⁸ En la mayoría de los casos, el servicio doméstico se contrata en la modalidad de trabajo “con retiro”, vale decir, que no convive con la familia que lo contrata. En el total del país, más de dos terceras partes trabajan menos de 35 horas semanales, el 80% trabaja para un solo empleador y solo el 6% de las trabajadoras domésticas se desempeña sin retiro. En la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense se concentra el 54% del empleo del servicio doméstico total del país (Ministerio de Trabajo, s/f).

La estrategia utilizada por los hogares más acomodados parece ser en parte, la comodificación de este servicio en el contexto del propio hogar. Esto permite no solo la atención de niños pequeños cuando no asisten a jardines maternos o de infantes –como parte de una posible elección de los hogares con mayor disponibilidad de recursos– sino también la dedicación de la empleada en los momentos en los que un niño aunque asista al jardín requiere de otros cuidados directos –que lo lleven o lo busquen al colegio, que preparen sus comidas y lo alimenten, etc.–. De tal modo, las tareas propias del cuidado infantil, se siguen haciendo en el ámbito del hogar pero no por la madre ni por otro miembro del hogar, sino por otras mujeres: las empleadas del servicio doméstico.

La paradoja de esta situación radica en que las trabajadoras del servicio doméstico que con su trabajo permiten que muchas mujeres de clase media y educadas puedan participar en el mercado laboral, son las que menor acceso a derechos relacionados con su vínculo laboral tienen, como se ha señalado en el capítulo 3. Entre otras cosas, las mujeres que se desempeñan en el servicio doméstico no tienen protección de licencias por maternidad en la Argentina y las posibilidades para el cuidado de sus propios hijos están atravesadas por las dificultades que se observan en los hogares de sectores populares. El análisis cualitativo nos permitió dar cuenta de estas dificultades cuando observamos las estrategias de cuidado en mujeres que fueron o son empleadas de servicio doméstico.

Recapitulando: desigualdades sociales y organización del cuidado infantil en hogares de Buenos Aires

Una hipótesis central de la tesis es que las desigualdades sociales se reproducen de forma específica en el ámbito del cuidado infantil. Así, el déficit en la oferta de servicios públicos impacta de manera diferente en la organización del cuidado de los hogares según el nivel de ingreso, escalonando el acceso a servicios entre un alto nivel de comodificación, en el caso de los más aventajados, y un alto nivel de familiarización, en el caso

de los más pobres. En el medio, la provisión estatal alcanza a cubrir parte de la demanda de sectores medios y populares, y el resto de esta demanda es cubierta por el mercado, a través de servicios educativos y de cuidado privatizados. Esta hipótesis ha sido confirmada una vez que nos adentramos en la observación cualitativa, a partir de entrevistas realizadas a mujeres de sectores populares y medios de un barrio de la ciudad: La Boca.

A la luz de la observación sobre el peso relativo de los distintos pilares de bienestar en el cuidado infantil, el análisis del comportamiento nos indica que el rol de los hogares sigue siendo central en este proceso. Dentro de los hogares, aunque hombres y mujeres con hijos pequeños participen en su cuidado cotidiano, son ellas quienes en general dedican buena parte de su jornada a esta actividad y menos al trabajo remunerado. Por otra parte, la posición en el hogar de unos y otras impacta fuertemente en la cantidad de tiempo que se dedica al trabajo para el mercado y al doméstico y de cuidado, siendo las mujeres que conviven con sus parejas quienes destinan una mayor proporción de su jornada al cuidado de los niños. Tanto el análisis cuantitativo como el cualitativo nos han mostrado que en los hogares pobres la dedicación al cuidado se acrecienta sustantivamente respecto de los no pobres, mucho más cuando los niños no asisten a servicios de educación inicial.

Ahora bien, ¿de qué forma influye el contexto socioeconómico e institucional en la organización del cuidado infantil por parte de los hogares? ¿Qué similitudes y diferencias encontramos en hogares de distinto nivel socioeconómico? ¿De qué modo impacta el hecho de acceder a servicios en el ámbito público?

Aun cuando el cuidado de niños se asume en todos los grupos socioeconómicos como una responsabilidad mayormente femenina, las mujeres y sus familias difieren en el modo en el cual articulan con otros pilares para garantizar dicha provisión. Las diferencias se encuentran en la proporción de cuidado que pueden trasladar al mercado o comodificar, en su capacidad de acceder a servicios ofrecidos por el Estado y también a redes informales de cuidado –familiares o comunitarias–.

El maternalismo, entendido en este caso como la imagen de que son las mujeres las “mejores cuidadoras” de sus hijos, sigue estando muy

presente en las representaciones de las mujeres entrevistadas, pero más aun en lo que las mujeres narran sobre las imágenes que tienen sus parejas. No obstante, unos y otras asumen que el compromiso de “conciliar” responsabilidades entre el cuidado y el trabajo parece ser especialmente una tarea femenina, aun para las mujeres que desafían los mandatos familiares en torno a la división de roles de género. Para afrontar dicha conciliación, surge una tendencia novedosa entre nuestras entrevistadas y es la creciente aceptación de la idea de que legítimamente la madre puede servirse de servicios públicos para organizar el cuidado de sus hijos, sin tener que hacerlo de forma personal durante la totalidad de la jornada.

De modo que, a través de la investigación cualitativa, se observa una tendencia que contrasta con determinada representación tradicional y que se refleja en la alta aceptación de la idea de que los niños y niñas pueden estar bien cuidados en jardines de infantes y maternales. En los casos en los que surgen temores frente a esta opción no se menciona como una crítica a la capacidad de la institución frente a la de la familia, sino exclusivamente en relación con las posibles violaciones o abusos que pueden suceder en el ámbito institucional.

¿De qué factores depende que unas y otras familias de sectores populares organicen de forma diferente el cuidado de sus hijos, trasladando parte de la responsabilidad a instituciones públicas y privadas? Pese a que la cuestión cultural se hace evidente, no son tanto las imágenes de género prevalecientes en las familias lo que impera sino más fuertemente el hecho de que las mujeres trabajen o deseen hacerlo. En tal caso, emerge una suerte de círculo vicioso. Una dimensión que hace la diferencia a la hora de decidir desfamiliarizar el cuidado infantil, es la efectiva capacidad que tienen las familias y las mujeres entrevistadas de acceder a servicios públicos, o bien de disponer de recursos para contratarlos en el sector privado. Ello no solo incide en la dedicación al cuidado de los miembros del hogar, –léase varones o mujeres adultas, así como niños y adolescentes “cuidadores– sino además, en la posibilidad de las mujeres de participar y a veces hasta de aspirar a participar en el trabajo remunerado.

En efecto, la indagación cualitativa ha evidenciado que para las mujeres de sectores populares la idea según la cual para poder trabajar hay

que disponer de dinero que permita “pagar a otros” o “pagar un jardín” para el cuidado de sus hijos, irrumpen desde dos puntos de vista. Por un lado, aparece entre quienes han desistido de trabajar, desalentadas por la sensación de que parte de lo que reciban por su actividad deberían destinarlo a pagar por el cuidado de sus hijos, lo que se percibe como un servicio mayormente privatizado. De modo que un hallazgo significativo es que cuanto menor es la posibilidad de contratar servicios mercantilizados o de acceder a los que ofrece el sector público, mayor la responsabilidad exclusiva de cuidado que recae en las mujeres de los hogares, y esto se presenta con más intensidad entre los hogares más pobres.

Por otro lado, esta imagen surge cuando las mujeres de bajo nivel educativo, inmersas en actividades como el servicio doméstico u otras actividades informales, relatan que el pago de “una contraprestación” a los familiares que cuidan de sus hijos constituye una práctica ampliamente extendida. También, cuando comentan sobre las dificultades que atravesaron para acceder a servicios públicos de cuidado y la mayor facilidad de conseguir cupo en un jardín comunitario o “guardería” paga, en especial cuando sus hijos eran menores de tres años.

Por lo tanto, el contexto institucional en relación con la extensión de la oferta de servicios ha mostrado ser una de las variables más significativas en la organización del cuidado infantil por parte de las familias de sectores populares. De una u otra forma, todas las entrevistadas han referido los complejos procesos en los que se involucra una mujer pobre una vez que decide buscar un servicio educativo para que sus hijos –en especial los menores de cuatro años– permanezcan atendidos durante las horas en las que ellas podrían trabajar. De modo que la observación cualitativa mostró nuevas evidencias en relación con la demanda insatisfecha de servicios educativos en el nivel inicial: el proceso de ingreso a las instituciones suele suponer largos y a veces infructuosos intentos. Algunas logran acceder a jardines públicos, otras terminan recurriendo al sector privado y finalmente, la demanda que no logra satisfacerse es aquella que no se consigue pagar.

La mirada cualitativa nos remite nuevamente a la noción de fragmentación. No toda la población accede a los mismos beneficios ni cuenta con los mismos derechos en lo que hace al cuidado infantil en el

ámbito público. Si nos centramos en una empleada pública de la gestión municipal, encontramos la concentración de beneficios vinculados al ejercicio de derechos: el goce de licencia por maternidad, el acceso a la única institución de gestión estatal que recibe a los niños durante la totalidad del nivel inicial. Por el contrario, si observamos qué sucede en el acceso de familias que no gozan de estos derechos, vemos el modo en que las mujeres acceden a distintos espacios de cuidado públicos, comunitarios y privados.

Según el estrato social, se observa así una alta familiarización y comunitarismo en el cuidado de los niños de hogares pobres; una inclinación hacia servicios públicos de doble jornada utilizados por hogares que, aun perteneciendo a sectores populares cuentan con los recursos culturales o políticos necesarios para acceder; una combinación de servicios público y privado entre las clases medias y finalmente, la incorporación del servicio doméstico para los más acomodados de la escala social.

En definitiva, las decisiones y las posibilidades sobre el cuidado infantil se encuentran influenciadas por un contexto social e institucional que dificulta cortar el círculo de reproducción de las desigualdades sociales y de género en torno a la organización social del cuidado infantil. De tal manera, difícilmente podamos sostener que, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires exista un único “régimen de cuidado” (en términos de Sainsbury, 1996) a partir de la ponderación del modo en que participan los cuatro pilares que compondrían las instituciones centrales en la provisión de bienestar: el Estado, mercado, familias y comunidad.

Lo que vemos son más bien variadas formas de organización social del cuidado infantil en donde el acceso a servicios públicos y privados condiciona de forma significativa tanto las prácticas de los hogares como las propias representaciones sociales, y el modo en que particularmente las mujeres pobres se animan –y logran– desafiar la imagen de exclusiva cuidadora de sus hijos.

Conclusiones

La Argentina ha atravesado profundos cambios en los últimos treinta años. Sucesivas transformaciones en las estrategias económicas y de políticas sociales, sumadas a diversas crisis, han dejado como resultado un escenario de altos niveles de pobreza y desigualdad social. Al mismo tiempo, se produjo un giro en la participación laboral de hombres y mujeres, con una mayor actividad femenina, pero en un contexto de alta precariedad para ambos sexos. La mayor autonomía económica de las mujeres sumada a otros cambios culturales, demográficos y sociales, impactaron en la transformación de las prácticas de conyugalidad y reproducción. Cambiaron también las familias y los hogares tanto en su estructura como en sus dinámicas. Todo ello ha incidido a su vez transformando las posibilidades de los hogares para la atención y cuidado de los niños más pequeños y en nuevas demandas y requerimientos a las instituciones públicas y privadas. En otras palabras: el modelo de mujeres que actúan como madres y amas de casa de tiempo completo como forma de organización del cuidado ha dejado de ser extendido, y aun deseable para la misma población. ¿Cómo se organiza, en este contexto, el cuidado infantil? ¿Qué instituciones lo proveen y cómo se distribuyen sus beneficios?

Esta tesis se adentró en la exploración del modo en que se organiza el cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires. Partimos del supuesto que aun cuando en la provisión de cuidado intervienen distintas instituciones públicas y privadas, el Estado cumple un rol central, ya que actúa al mismo tiempo ofreciendo servicios y regulando las contribuciones de los otros “pilares del bienestar”, en términos de Esping-Andersen (1990): el mercado, las familias, la comunidad. Pero al analizar el comportamiento y las interacciones de los cuatro “pilares de bienestar” en la provisión de cuidado infantil ¿podemos identificar lo que Sainsbury (1996) denomina como un “régimen de cuidado” o nos encontramos más bien frente a otro tipo de escenario?

Una primera decisión teórica fue distanciarse de la noción de “régimen” –de bienestar o de cuidado-, muy utilizado en el contexto

europeo, y buscar una forma más adecuadas para pensar el caso argentino. El contexto socioeconómico y político de la Argentina, da cuenta de un escenario de menor estabilidad en las políticas y mayor fragmentación social y, por ende, de un abanico de respuestas disímiles frente a las necesidades de cuidado infantil, por lo se consideró pertinente utilizar un concepto que permitiera expresar este carácter dinámico y diverso –incluso fragmentado–, y se incorporó la denominación de “organización social del cuidado infantil”. Con este concepto nos referimos a la configuración que se desarrolla mediante las instituciones que regulan y proveen servicios de cuidado infantil y el modo en que los hogares de distintos niveles socioeconómicos, y sus miembros, se benefician del mismo.

La pregunta que orientó la investigación fue de qué forma las desigualdades sociales filtran la organización social del cuidado infantil en la ciudad de Buenos Aires. Para responderla, en primer lugar, analizamos el contexto nacional de las políticas sociales vigentes en el país en el año 2007, y su impacto directo o indirecto sobre la organización del cuidado infantil. Posteriormente, nos adentramos en nuestro estudio de caso –la CABA–, en el cual se caracterizó la oferta estatal y privada de servicios de cuidado y se exploró la relación entre dicha oferta y su demanda real y potencial.

La inexistencia de una política o programa de corte universal destinada específicamente al cuidado infantil, requirió de un ejercicio de identificación de políticas que intervienen de forma directa o indirecta en la organización de dicho cuidado. Así, antes de sumergirnos en el estudio de caso, se seleccionaron cuatro tipos de políticas y programas implementados en el nivel nacional, y se analizaron sus diseños, cobertura y modos de intervención, desde la perspectiva de su impacto sobre la organización social del cuidado infantil. Se examinaron, para el contexto nacional, las regulaciones laborales; los principales planes de lucha contra la pobreza, la provisión de servicios educativos en el nivel inicial y la oferta de centros de desarrollo infantil, en tanto servicios de cuidado alternativos.

Un primer hallazgo de la tesis ha sido que en la Argentina, lejos de existir una red de servicios que permitan desprivatizar y *desfamiliarizar* el cuidado infantil para el conjunto de la sociedad, lo que se encuentra es una

serie de regulaciones e intervenciones estatales que –por acción u omisión– tienden a reproducir las desigualdades y la fragmentación social.

Por un lado, encontramos que las políticas de cuidado asociadas con el trabajo muestran una importante segmentación en relación con los derechos protegidos a distintos tipos de trabajadores y una importante fragmentación en el acceso. Esto incide en que los dispositivos que buscan facilitar la conciliación entre responsabilidades laborales y familiares se concentren más en determinados perfiles de trabajadores, más en mujeres que en varones, en trabajadores/as del sector público que del privado, e incluso dentro de los/as trabajadores del sector público hay una gran heterogeneidad, según jurisdicciones y sector de ocupación.¹⁰⁹ Pero más allá de estos hallazgos, en la práctica la protección de los derechos de los trabajadores/as en tanto cuidadores/as de sus hijos es particularmente limitada. En un contexto de fuerte precariedad en el mercado de trabajo, el sistema no garantiza licencias ni servicios de cuidado a buena parte de la población trabajadora. De tal modo, no solo estratifica hacia el interior del empleo femenino –y masculino– sino que además, actúa fragmentando la posibilidad de acceso a estos derechos, indicando la existencia de una profunda brecha entre trabajadores de distinta inscripción social y ocupacional. Esto deja afuera a una inmensa proporción de trabajadores/as informales, muchos pertenecientes a hogares con bajo nivel de ingreso, por ejemplo, las empleadas del servicio doméstico.

Por otro lado, se ha incrementado de forma significativa la intervención estatal mediante programas dirigidos a hogares pobres, implementados a partir de la crisis del año 2002, que otorgan transferencias

¹⁰⁹ El tiempo de licencia protegido oscila entre 90 días para las empleadas del sector privado hasta 165 días para las docentes, en el caso que se desempeñen en la Ciudad de Buenos Aires. En tanto, las licencias por paternidad van desde 2 días para los varones ocupados en el sector privado hasta 10 días para docentes de la ciudad capital. La provisión de servicios de cuidado infantil para hijos de trabajadores se encuentra presente en las normas laborales, ya sea mediante la oferta de “guarderías” en las firmas u organismos en las que se desempeña un número mínimo de trabajadoras mujeres o bien por medio de reintegros a erogaciones destinadas a tal fin. No obstante, la provisión de guarderías o transferencias no se encuentra reglamentada, por lo que su protección depende de las negociaciones colectivas entre gremios y empleadores, los que evidencian una alta diferenciación en relación con los resultados obtenidos por los distintos sectores de ocupación.

de ingresos condicionadas o alimentos a sus destinatarios. Aun cuando sus principales objetivos no remiten a la provisión de servicios de cuidado, hay tres programas de particular relevancia para complementar nuestro estudio, por centrar su foco en hogares con hijos menores de edad: a) El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados; b) el Programa Familias por la Inclusión Social, y c) el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. ¿Cómo intervienen estos planes de alivio de la pobreza en la organización social del cuidado infantil? En aquellos de transferencia de ingresos, y en especial en el Programa Familias, mientras el Estado provee de ingresos a las mujeres en su condición de “madres pobres”, ellas deben demostrar la asistencia escolar y los controles médicos realizados a sus hijos, a modo de “contraprestación” para recibir el subsidio. A través del plan alimentario, se convoca –en carácter de “voluntarias”– a organizaciones comunitarias, generalmente lideradas por mujeres, y son ellas quienes sostienen los comedores en los barrios, cocinando y sirviendo los alimentos a cientos de miles de niños y adultos de la comunidad.

La función de los programas sociales, lejos de contribuir a desfamiliarizar el bienestar mediante la provisión universal de espacios y servicios de cuidado, parece, por el contrario, dotar con recursos monetarios y alimentarios para que continúen siendo las familias y las comunidades, y dentro de ellas las mujeres, quienes transformen estos recursos en servicios. En definitiva, los planes apuntan no solo a familiarizar el bienestar, sino también a feminizarlo, en particular cuando se trata de intervenir en hogares pobres, reforzando la fragmentación de políticas y resultados en función de los destinatarios.

Desde una perspectiva de género, se puede señalar que tanto las regulaciones laborales como los programas de alivio de la pobreza adscriben a pautas de cuidado vinculados a lo “maternal”, a la vez que denotan nociones de masculinidad que desvinculan a los hombres del cuidado de los miembros de sus familias (Faur, 2006). Sin embargo, mientras para las trabajadoras formales se garantizan determinados derechos destinados a conciliar responsabilidades laborales y familiares, los programas de alivio de la pobreza parecen más bien encasillar a las mujeres en el espacio de la domesticidad, sin promover sus posibilidades de articular

su actividad comunitaria y familiar con su participación en el mercado laboral.

A partir del análisis anterior, el argumento es que en el contexto argentino, las políticas que tienen la potencialidad de universalizar servicios de cuidado infantil son aquellas que se presentan como un servicio destinado a proteger derechos de niños y niñas y no como un beneficio relacionado con la condición de ser trabajador/a formal de sus padres o de pertenecer a un hogar pobre.

En este sentido, nos adentramos en la indagación de dos tipos de políticas que reciben cotidianamente a niños y, aun cuando no sea su principal objetivo el de ofrecer dichos servicios, permiten desfamiliarizar parte del cuidado: las de educación inicial y las de promoción de centros de desarrollo infantil, en tanto espacios de cuidado “alternativos”, impulsados por ley desde el año 2007. Esta aproximación se elaboró en una primera instancia para el total del país, para posteriormente ser profundizada en el estudio de caso, centrado en la Ciudad de Buenos Aires. En este caso, el análisis de la oferta se articuló con el de la demanda real y potencial de dichas provisiones.

¿Cuáles son los derechos protegidos en relación con la dotación de servicios de cuidado infantil? ¿Cuáles los criterios de elegibilidad y accesibilidad que definen a sus destinatarios? A partir de la edad de cinco años, y desde la sanción de la Ley que en 1993 estableció la obligatoriedad del preescolar, el Estado provee de servicios educativos para todos los niños del país, impactando así en una ampliación de dicha cobertura y en garantizar la transferencia de responsabilidades del cuidado infantil durante algunas horas del día. Posteriormente, la Ley de Educación Nacional del año 2006 reconoció que la educación inicial constituye una “unidad pedagógica especial” en la cual se distinguen dos tipos de provisiones para distintas etapas del ciclo vital: a) los jardines maternos, entre los 45 días y los 2 años y b) los jardines de infantes, entre los 3 y los 5 años.

A pesar de estos avances, y dado que al mismo tiempo que se sancionó la obligatoriedad de la sala de 5 años, se profundizó el esquema neoliberal de la política social, delegando en las provincias la responsabilidad de financiar y proveer de jardines de infantes –y otros

servicios educativos—, se observa una importante brecha en la cobertura entre provincias, particularmente en los niveles no obligatorios.

En consecuencia, aunque la norma nacional observe la necesidad de ofrecer servicios para niños desde los 45 días bajo la modalidad de “jardines maternos”, y de jardines de infantes desde la edad de tres, esta disposición no obliga a los estados provinciales a garantizar su oferta. El análisis de la cobertura de este servicio, identificando la presencia del sector estatal y del sector privado a lo largo de las distintas edades de los niños y en las diferentes jurisdicciones, nos ha permitido observar que no solo que la presencia estatal resulta limitada en la medida que los niños son más pequeños, sino que además, se favorece la privatización de este servicio, en busca de satisfacer la demanda emergente. En efecto, mientras la mayor parte de las provisiones de jardines de infantes son de gestión estatal, cubriendo al 70% de la matrícula nacional, los jardines maternos son mayormente privados para el total del país, mostrando un escenario en el cual la capacidad estatal para *desfamiliarizar* el cuidado infantil resulta limitada

¿Cómo actúa la desigualdad en este caso? Las profundas desigualdades sociales y regionales se reflejan tanto en la provisión de servicios educativos por parte del Estado como en la asistencia de los niños de distintos niveles socioeconómicos. Así, mientras la cobertura de sala de 5 años ronda una matrícula del 90% de los niños, y en ésta, la provisión es principalmente de gestión estatal para la mayor parte de las jurisdicciones, las desigualdades más agudas se vislumbran en el acceso de niños más pequeños. Para el total del país, el 60% de los niños de 4 años asiste a jardines de infantes, mientras solo el 30% de los niños de 3 años lo hace. Entre estos últimos, la asistencia de los niños de hogares más ricos duplica a la de los de hogares más pobres. De hecho, el 80% de la matrícula de sala de 3 años para el total del país, se concentra entre la provincia de Buenos Aires y la CABA, que son también las jurisdicciones que cuentan con una oferta mayor tanto estatal como privada.

Para los niños de hogares pobres, parte de la estrategia reciente ha sido la de promover servicios “alternativos”, como los centros de desarrollo infantil. Estos son gestionados por el Estado en convenio con

organizaciones comunitarias y “familias”, y llevan la impronta de las políticas compensatorias propias del neoliberalismo: no solo focalizan su oferta entre los pobres sino que además, sus provisiones son particularmente escasas y su calidad, distinta a las de los servicios educativos.¹¹⁰

En rigor, en estos espacios de cuidado, las personas a cargo de los niños no son docentes, algunas incluso son voluntarias –mujeres o “madres” de la comunidad– que no siempre son retribuidas por su actividad. A pesar de estar gestionadas por el Estado, estas instituciones no son supervisadas por el sistema educativo, tampoco se alinean con sus regulaciones, sino que se coordinan desde el Ministerio de Desarrollo Social, fragmentando así las provisiones estatales en función de sus destinatarios y perpetuando las desigualdades sociales preexistentes.

En este contexto: ¿cómo se presenta y construye la organización del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires? ¿Cómo se articula el cuidado provisto en el espacio del hogar con la oferta de servicios provenientes de otros “pilares de bienestar” –en especial, del Estado y los mercados? ¿Cuánto del trabajo de cuidado sigue recayendo en las familias – y particularmente, en las mujeres? ¿Cuáles son las estrategias de cuidado que construyen en relación con las condiciones que encuentran en el contexto? En síntesis: ¿quién cuida a los niños de la ciudad?

Estos interrogantes nos condujeron a explorar en primer lugar, la disponibilidad y características de la cobertura de servicios de cuidado – focalizando en jardines de infantes y maternales y centros de desarrollo infantil-, en segundo término, a identificar las particularidades de su demanda real o potencial, a través de un abordaje cualitativo focalizado en mujeres de sectores populares y medios de un barrio de la zona sur de la ciudad, y finalmente, a analizar la relación entre la oferta y su demanda, y su impacto en términos de la percepción de derechos relacionados con el cuidado infantil por parte de la ciudadanía.

¹¹⁰ Claramente, los Centros de desarrollo infantil, aunque se encuentren regulados por ley, no disponen aun de presupuestos ni de dotaciones para extender su oferta. En este sentido, la información suministrada por el Ministerio de Desarrollo Social cuando solicitamos datos sobre presupuesto e implementación de la Ley de CEDIS, fue el envío de a) el texto de la Ley y b) un documento que presentaba los objetivos del programa, pero ninguna información relacionada con su real aplicación.

La organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires muestra una oferta relativamente amplia de jardines de infantes y maternales. Desde el punto de vista normativo, la propia constitución de la CABA establece como responsabilidad estatal la provisión de servicios educativos para todos los niños a partir de los 45 días de vida. La cobertura del nivel inicial ronda los cien mil niños, y es ésta la única jurisdicción que ofrece una proporción significativa de dotaciones en modalidad de jornada completa, la cual alcanza al 18% de la cobertura total del nivel inicial y al 30% de la matrícula cubierta por el sector de gestión estatal, facilitando para aquellos que acceden a estas salas, la posibilidad de *desfamiliarizar* el cuidado infantil.

No obstante, más de la mitad de la matrícula del nivel inicial (55%) de la ciudad se concentra en instituciones de gestión privada. De hecho, la provisión privada incrementó su oferta durante los últimos diez años, absorbiendo un segmento significativo de la demanda emergente, mientras que el sector público se mantuvo estable durante el mismo período. Al igual que en el nivel nacional, en la CABA cuanto menores son los niños que concurren a jardines, mayor es la cobertura del sector privado, de modo que el 65% de la matrícula de jardines maternales –entre 45 días y 2 años– se encuentra cubierta por el sistema privado. Por otra parte, mientras la oferta estatal se distribuye de forma homogénea en los distintos barrios de la ciudad, la oferta privada se concentra en las zonas más ricas de la ciudad – como es la zona norte- y se desarrolla principalmente en establecimientos de jornada simple. Vale decir, que aun cuando la oferta educativa facilita ciertos grados de *desfamiliarización* del cuidado infantil, resulta algo más limitada en su capacidad para *decomodificar* dicho servicio, en especial para los niños más pequeños.

Ahora bien, una cobertura pública limitada no necesariamente refleja un desencuentro respecto de su demanda real o potencial, por lo que cabe preguntarnos: ¿es la oferta de servicios en el nivel inicial suficiente para

satisfacer su demanda? Los registros indican que no, que más bien hay una brecha significativa. En el año 2006, más de 6 000 niños se encontraban en lista de espera para obtener una vacante en un jardín estatal, lo que representa alrededor del 6% de la matrícula total del nivel inicial, pero el 13% de la cubierta por la oferta de gestión estatal.

El déficit de la oferta repercute a su vez, en desigualdades de acceso: la información cuantitativa nos indica que la mayor proporción de los niños que no asisten se concentran en los hogares de menores ingresos, dificultando la capacidad de los mismos de *desfamiliarizar* el cuidado de los más pequeños. Por su parte, la exploración cualitativa nos indica que – además de la demanda insatisfecha– otros miles de niños no llegaron nunca a ser inscriptos, desalentados frente a la dificultad de obtener una vacante en el sistema público, por lo que la demanda potencial puede ser aun mayor que aquella efectivamente registrada.

Como complemento de la oferta educativa, la Ciudad de Buenos Aires también dispone de servicios de cuidado “alternativos”: los Centros de Desarrollo Infantil, Centros de Acción Familiar y jardines comunitarios. La cobertura total de estas iniciativas alcanza a los 2000 niños, lo que representa apenas al 2% del total de la matrícula de jardines de infantes de la Ciudad. Por otra parte, los Cedis también cuentan con extensas listas de espera, las que incluso superan su propia cobertura.

En síntesis, aun siendo la CABA una jurisdicción singular para el contexto argentino, en términos de su provisión de servicios de cuidado para niños menores de seis años, la oferta disponible todavía dista de ser universal, quedando por fuera de la cobertura, especialmente, los niños de hogares pobres.

Hipotéticamente, parte de la población que no consigue ingresar a jardines de infantes estatales podrá quizás acceder a un servicio privado; otra porción será acaso cubierta por la oferta asistencial y el resto tal vez permanezca desalentado y posponga el ingreso de sus hijos al sistema educativo para las edades en las que existe mayor proporción de vacantes, mientras elabora estrategias alternativas para el cuidado infantil. ¿Qué nos dice la investigación cualitativa al respecto?

El estudio cualitativo, realizado en un barrio del sur de la ciudad permitió, en primer lugar, identificar una clara tendencia en torno a la *desfamiliarización* del cuidado infantil, y un singular dinamismo en las estrategias de cuidado infantil que elaboran las mujeres trabajadoras, particularmente aquellas pertenecientes a sectores populares. En segundo término, mostró la alta relación existente entre la disponibilidad y accesibilidad de servicios de cuidado infantil y las formas de organización del cuidado por parte de los hogares. En tercer lugar, permitió hacer visible las dificultades que encuentran los/as usuarios potenciales de servicios a la hora de conseguir vacantes en jardines de infantes y maternales. Finalmente, nos habilitó a construir hipótesis acerca de la adecuación de las políticas públicas frente a la demanda existente y las representaciones de nuestros/as entrevistados en relación con la titularidad de derechos frente a los servicios de cuidado de la ciudad. Este punteo permite producir distinciones más detalladas, como las que siguen.

¿De qué forma nuestras entrevistadas/os construyen sus estrategias para el cuidado de sus hijos de hasta cinco años? No hay una única manera sino diferentes posibilidades según se trate de hogares en las cuales las mujeres participan o no en el mundo del trabajo remunerado, de hogares de sectores populares o medios y también, según sean sus hijos más o menos pequeños.

En el caso de mujeres trabajadoras, tanto entre las de sectores populares como las de ingresos medios, encontramos una arrolladora tendencia hacia la búsqueda de *desfamiliarizar* el cuidado y una amplia aceptación del hecho que los niños pueden permanecer bien cuidados y atendidos en los jardines de infantes, aun desde temprana edad. La opción del doble turno en las instituciones educativas suele ser vista como la mejor posibilidad para asegurar el cuidado de los niños mientras dura la jornada laboral, al tiempo que se valora que en ese mismo tiempo los niños puedan estar “aprendiendo”. Sin embargo, esta alternativa no siempre se encuentra disponible. Quienes han accedido muestran estrategias diversas para haberlo logrado: inscribir al niño en el momento del embarazo; llevar al jardín una carta de un juzgado solicitando una vacante, o bien, ajustando gastos en el hogar para poder recurrir a jardines privados.

Las mujeres que trabajan dan cuenta de una organización del cuidado altamente dinámica que, no sin dificultad, se va adaptando a las posibilidades –y restricciones– del contexto a medida que crecen sus hijos. Durante los primeros años de vida de los niños, el recurrir a la “ayuda” de los familiares, en especial de madres, hermanas, cuñadas, tías o sobrinos/as, es una de las estrategias frecuentes. Ello supone, por un lado, contar en la familia con otras personas –casi siempre mujeres– que se encuentren desocupadas o inactivas, y por otro lado, en el caso de los hogares de sectores populares, ofrecer a las familiares una retribución a modo de intercambio por el servicio solicitado.

¿Cómo leer este intercambio? Entre las mujeres más pobres, pareciera no tratarse netamente de una ayuda familiar no remunerada –como rezan las categorías estadísticas– pero tampoco de un trabajo, sino de un arreglo que se ubica entre ambas categorías. En el discurso de nuestras entrevistadas no deja nunca de mencionarse como una “ayuda”. Las parientes ayudan en el cuidado, ellas a su vez las ayudan retribuyéndolas con un aporte monetario.

Estamos frente a hogares particularmente pobres, y mientras quienes salen a trabajar disponen de mayores recursos, aquellas que se quedan cuidando se ven compensadas en cierta medida cuando, como en los casos encontrados, se les brinda una retribución que oscila entre los 50 y los 150 pesos por mes, o a veces, en la compra de tarjetas para su celular. En este sentido, un hallazgo secundario pero llamativo, ha sido encontrar el modo en que la lógica de la política social de transferencia de ingresos se ha instalado en la cultura popular: no solamente el monto retribuido coincide en muchos casos con los ciento cincuenta pesos que otorga el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, sino que además este pago suele denominarse en el lenguaje cotidiano de las mujeres como una “contraprestación”.

Entre las mujeres de sectores medios, por su parte, es más frecuente recurrir al cuidado de abuelas o abuelos, que al de sus pares. En estos casos, no se ha detectado un intercambio monetario, sino que sigue la lógica neta de la “familiarización”, sin intervenir lógicas de otra índole como entre las más pobres.

Una segunda alternativa para externalizar el cuidado desde edades tempranas, en el caso de las mujeres más pobres, supone buscar vacante en un jardín estatal o comunitario –por el que abonan una pequeña cuota mensual- o en un centro de desarrollo infantil. Las experiencias son variadas en este sentido. En los jardines estatales suelen anotarse en listas de espera, a veces en más de un establecimiento. En los centros comunitarios o asistenciales, se refiere un importante nivel de discrecionalidad en la asignación de cupos. Quienes consiguen acceder a un jardín comunitario o a un CEDIS, se encuentran nuevamente en la búsqueda de un jardín dependiente del sistema educativo cuando sus hijos alcanzan la edad límite permitida en estos establecimientos, que suele ser a los 3 años. De modo que cuando los niños llegan a los 4 años, se profundiza la búsqueda de un cupo en un jardín estatal. Y también -en la mayor parte de los casos- se comienza a visualizar esta dotación como un derecho.

En el caso de las mujeres de sectores medios, las estrategias oscilan entre la inscripción en un jardín estatal –o en una o más listas de espera- y la opción por una institución privada.

¿Cuál es la relación encontrada entre el acceso a servicios de cuidado y el trabajo de las mujeres? La posibilidad de conseguir o no vacante en un espacio gratuito constituye una variable que determina significativamente no solo la organización de distintas formas de cuidado para las mujeres de sectores populares, sino también su propia participación en el mercado laboral. Algunas de quienes buscan cupo en un jardín de gestión estatal, transitan por un momento signado por un círculo vicioso, en donde no pueden trabajar por no tener asegurado el jardín para su hijo y a la vez, no consiguen vacante por no disponer de un certificado de trabajo.

El hecho de lograr acceder a jardines públicos resulta una variable que tiñe las estrategias no solo de quienes trabajan o buscan trabajar, sino también de las mujeres que no trabajan. Entre estas últimas hemos detectado que se encuentra muy extendida la idea resumida como: “si trabajo tengo que pagar a otra persona –o a un jardín– para que me cuide a los chicos”. Vale decir: que el cuidado de los niños más pequeños no es percibido como un derecho sino como un servicio comodificado, por el cual casi siempre debe abonarse.

Entre las mujeres de sectores populares que no trabajan, claramente son ellas quienes asumen la responsabilidad principal de cuidadoras. El tiempo dedicado al cuidado de sus hijos es inmenso, y solo se interrumpe en el momento en que los niños, cuando lo hacen, asisten a jardines de infantes u otros espacios de cuidado infantil. En algunos casos, las mujeres llevan a sus hijos a un jardín privado, confesional, de bajo costo, aduciendo que allí encuentran una mejor calidad educativa. En general se trata de mujeres que tienen una historia previa como trabajadoras, casi siempre en el servicio doméstico, y que han dejado sus trabajos cuando nacieron sus hijos por las dificultades encontradas en la búsqueda de delegar la tarea de cuidado. De forma paradójica, muchas trabajaban “cuidando niños” y muchas, de hecho, desean volver a trabajar.

Las perspectivas de las mujeres que no trabajan y pertenecen a sectores populares, oscilan entre una visión de género altamente tradicional, que casi siempre se acompaña de la idea de que es el marido quien “no quiere que trabaje, para que se dedique a los chicos” y ellas, quienes aceptan, en un contexto de particulares restricciones para desarrollar estrategias alternativas. Pero también hay en sus relatos un cálculo racional en el cual interviene cierta evaluación de costo-beneficio en el hecho de delegar el cuidado de sus hijos para salir a trabajar. En tales casos, tres son los argumentos más mencionados: 1) la dificultad de conseguir cupos en jardines públicos, 2) el temor que inspiran los jardines en la etapa en la cual los niños “no pueden hablar” (y contar, por ejemplo, si fueran abusados), y 3) el alto costo que supondría pagar por el cuidado de sus hijos.

De esta forma, para las mujeres de sectores populares, las alternativas para *desfamiliarizar* el cuidado de sus hijos supone preferentemente, conseguir una vacante en un jardín maternal o de infantes, y, en su defecto, desarrollar un arreglo familiar mediante el cual se ofrece a una familiar una “contraprestación” para que cuide a los hijos. Mientras muchas de ellas se encuentran lidiando por disponer de un cupo que les habilite a trabajar, los programas sociales de mayor alcance –los planes de alivio a la pobreza– instan por mantenerlas en sus hogares como principales cuidadoras.

Para las mujeres de sectores medios, en especial para aquellas que se desempeñan en el sector formal, el acceso a servicios de cuidado de gestión estatal se encuentra más facilitado. En tanto, quienes no cuentan con los beneficios del trabajo formal, oscilan entre la búsqueda de instituciones estatales y la asistencia a servicios gestionados por el sector privado. El cuidado institucional se complementa también en estos casos, con la ayuda familiar, principalmente, por parte de abuelas/os, pero a diferencia de las mujeres más pobres- no requieren de intercambios monetarios.

Mientras tanto, los hogares de mayor nivel de ingreso relativo, dan cuenta de alternativas superpuestas para el cuidado infantil, con un rango que va desde el acceso a servicios de educación inicial que suelen ser privados, hasta la contratación de empleadas domésticas para complementar el cuidado de sus hijos y las tareas de la casa.

En este escenario surgen dos últimos interrogantes, más generales, relacionados con la oferta estatal y con su demanda real o potencial. En primer término: ¿Están las políticas públicas alineadas con las necesidades y perspectivas de la población o se han quedado atrás en la consideración de las “madres” como las cuidadoras principales de sus hijos? Parecería que la transformación en la forma de organización social del cuidado está siendo traccionada, en principio, por una amplia proporción de mujeres que buscan participar en el mercado laboral. Las políticas públicas no parecen acompañar este proceso al ritmo de su demanda potencial. Pero al mismo tiempo, no se configura aun una demanda activa y sostenida en busca de mayores dotaciones para el cuidado infantil, sino que más bien, las estrategias se van adecuando casi como estrategias particulares, mediante la conjugación entre la disponibilidad de recursos de los distintos hogares y la accesibilidad de los servicios.

En segundo lugar: ¿de qué forma perciben nuestros/as entrevistados sus derechos frente al cuidado infantil? Nos encontramos frente a una conciencia de derechos diversa y disímil, que no se sustenta sobre la base de la universalidad, sino de la fragmentación. Cada cual apela a lo que considera que puede obtener por parte del Estado con base en su situación particular, y construye en su percepción zonas específicas en las que los distintos sujetos se van posicionando como titulares de unos u otros

derechos, en el contexto de una oferta que –como hemos visto- es en sí misma fragmentada. En consecuencia, los reclamos de los distintos sujetos se sustentan en dicha percepción en torno a la fragmentación.

En este sentido, nuestro entrevistado varón, a cargo de sus hijos, refiere sentirse “discriminado” por los planes sociales que solo “les dan a las mujeres”, como los que hemos analizado –que efectivamente, suelen tener como destinatarias a las “madres pobres–. La propia noción de discriminación indica la conciencia de un derecho vulnerado. Pero mientras este hombre se considera elegible para acceder a un programa social de transferencia de ingresos, por su situación de pobreza y por ser un “padre solo”, no se percibe como titular de derechos relacionados con el cuidado o la educación de sus hijos menores de cinco años, y sostiene que solo “si dios quiere” el año próximo obtendrá vacantes para sus hijos.

Respecto de la accesibilidad de los jardines de infantes, por un lado, surgen representaciones acerca de la estratificación del acceso a derechos, a través de la distinción de las posibilidades de algunas usuarias sobre otras. Así, por ejemplo, una entrevistada espera que su condición de madre soltera contribuya a la obtención de vacantes (“yo trabajo y soy madre soltera, en eso se fijan”), otra optó por hacer valer su condición de víctima de violencia familiar, para –mediante un certificado del juzgado que atendió su causa– lograr una vacante.

Por otro lado, y sobre todo entre las mujeres de sectores medios, emerge la percepción de que la asignación de la oferta pública no se distribuye con base en derechos ni en criterios racionales sino que es discrecional (“es todo una transa, ni siquiera te anotan en lista de espera”), particularmente cuando se trata de aquellos jardines que tienen prestigio por su calidad y por contar con modalidad de doble jornada. Así, la percepción de derechos se restringe y la alternativa a la vista termina siendo la inscripción en una institución de gestión privada.

Finalmente, en el otro extremo, y en el caso de la única entrevistada que se desempeña como trabajadora en el sector formal en una oficina municipal, la percepción en torno a la titularidad de derechos “como madre” es incuestionable. Esta conciencia puede incluso expresar una fuerte incomodidad por “tener que ajustarse a los horarios del jardín”. No obstante,

mientras esta convicción se enarbola en un único caso entre dieciséis entrevistados, también muestra sus limitaciones, porque no desconoce el hecho de que haber conseguido espacio en un jardín estatal de doble jornada por el cual “miles esperan obtener una vacante” es un hecho excepcional, y sabe en consecuencia que si llegara a renunciar a ese cupo “no encontraría otro que reciba a la nena” en mejores condiciones y sin tener que pagar por el servicio.

De este modo, la aproximación cualitativa nos permite elaborar una última hipótesis. Aunque las mujeres van distanciándose de la idea acerca del cuidado infantil como un mero acto de amor incondicional, la amplia naturalización de dicho cuidado como un servicio privatizado contrasta con una percepción fragmentada en torno a los derechos, por lo que no se percibe todavía una demanda clara y sistemática hacia el Estado en relación con la provisión de servicios para *desfamiliarizar* y *decomodificar* el cuidado.

Finalmente, frente a este escenario fragmentado, caleidoscópico, no podemos evitar preguntarnos si la heterogeneidad de la oferta y la fragmentación de los servicios de cuidado se originan en un déficit de inversión o bien en la lógica política que sustenta su diseño y que en última instancia, legitima la diferenciación de los servicios según clases sociales. De tal modo, mientras se incrementa el tamaño relativo y presupuestario de los programas asistenciales y se crean estructuras institucionales para “compensar” las carencias de los niños y las familias más pobres, todavía no se extiende de manera enfática la provisión de servicios educativos en el nivel inicial, que permitan facilitar el cuidado para los niños de forma universal, en un entorno de desarrollo integral para los niños, al tiempo que faciliten que sus padres – sobre todo, que sus madres- dispongan de mejores condiciones para participar en la esfera laboral sin necesariamente recurrir a -¿inagotables?- recursos de malabaristas. ¿Quizás la provisión universal de servicios de cuidado pueda comenzar a ser vista como una política que contribuiría a romper el círculo vicioso de la reproducción de las desigualdades sociales y de género? Ojalá.

Bibliografía

Abramo, L.; Valenzuela, M. E. y Pollack, M. (2000). Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y desafíos cinco años después de Beijing. Lima: OIT.

Acuña, C.; Jelin, E. y Kessler, G. (2006). Repensando las relaciones sociales locales. En: Acuña, C.; Jelin, E. y Kessler, G. (Dir). Políticas sociales y acción local. 10 estudios de caso. Proyecto CLASPO-Argentina "Desarrollo comunitario auto-sustentable en perspectiva comparada", Buenos Aires.

Aguirre, R. (2004). Familias urbanas en el Cono Sur: transformaciones recientes. Argentina, Chile y Uruguay. Documento presentado en la Reunión de Expertos: Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas eficaces. Santiago de Chile: CEPAL.

Aguirre, R., García Sainz, C. y Carrasco, C. (2005). El tiempo, los tiempos. Una vara de desigualdad. Unidad Mujer y Desarrollo, Serie Mujer y Desarrollo, N° 65. Santiago de Chile: CEPAL.

Albergucci, M. L. (2006). Educación inicial. Análisis cuantitativo del nivel. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente.

Anlló, G. y Cetrángolo, O. (2007). Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos. En: Kosacoff, B. (ed.). Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007. Santiago de Chile: CEPAL.

Antonnen, A. y Sipilä, J. (1996). European Social Care Services: It is possible to identify models? En: Journal of European Social Policy 6 (2) 87, Sage Publications.

Araya, M. J. (2003). Un acercamiento a las encuestas sobre el uso del tiempo con orientación de género. Unidad Mujer y Desarrollo, Serie Mujer y Desarrollo, N° 50. Santiago de Chile: CEPAL.

Ariño, M. (2003). Perfil social de las mujeres en edad fértil. Siempre, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (Mimeo).

Ariza, M. y de Oliveira, O. (2003). Acerca de las familias y los hogares: estructura y dinámica. En: Wainerman, C. (Comp.) Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones. Buenos Aires: UNICEF- Fondo de Cultura Económica.

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia –ACIJ–. (2006). Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) contra GCBA sobre Amparo ART. 14 CCABA”, EXPTE: EXP 23360 / 0

Barrientos, A. (2004). Latin America: towards a liberal-informal Welfare Regime. En: Gough, I y Wood, G. (eds.) Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts. Cambridge: Cambridge University Press.

Bayón, C. y Saraví, G. (2001). Vulnerabilidad social en la Argentina de los años noventa: impacto de la crisis en el Gran Buenos Aires (fragmento). En: Kaztman, R. y Wormald, G. Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina. Montevideo: Cebra.

Beccaria, L. (1992). Cambios en la Estructura Distributiva 1975 – 1990. En: Minujin, A. (ed.). Cuesta Abajo: los nuevos pobres. Buenos Aires: UNICEF-Losada.

Beccaria, L. (1993). Estancamiento y distribución del ingreso. En: Minujin A. (Ed.) Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo. Buenos Aires: UNICEF-Losada.

Beccaria, L. y Carciofi, R. (1993). Políticas Públicas en la Provisión y Financiamiento de los Servicios Sociales. Aportes para una Agenda de los años Noventa. En: Minujín, A. (Ed.). Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo. Buenos Aires: UNICEF-Losada.

Beccaria, L. (2001). Empleo e Integración Social. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Beccaria, L. y Mauricio, R. (2002). Movilidad ocupacional en Argentina. Presentado a la Jornada sobre Mercado de Trabajo y Equidad en Argentina, UNGS, Buenos Aires.

Beccaria, L., Esquivel, V. y Maurizio, R. (2005). Empleos, Salario y Equidad durante la recuperación reciente en la Argentina. Desarrollo Económico Vol. 45 N°. 178.

Berger, S. y Szretter, H. (2002). Costos laborales de hombres y mujeres. El caso de Argentina. En: Abramo, L. y Rosalba T. (eds.) Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina, Lima: OIT.

Binstock, G. P. (2004). Cambios en las pautas de formación y disolución de la familia entre las mujeres de la Ciudad de Buenos Aires. En: Población de Buenos Aires. Revista semestral de datos y estudios demográficos. Año 1, Número 0. Buenos Aires: Dirección General de Estadísticas, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

- Bourdieu, P. (1998). *La domination masculine*. París: Éditions du Seuil.
- Bustelo, E. (1992). *La Producción del Estado de Malestar. Ajuste y Política Social en América Latina*. En: Minujin, A. (ed.) *Cuesta Abajo: los nuevos pobres*. Buenos Aires: UNICEF-Losada.
- Campos, L.; Faur, E. y Pautassi, L. (2007) *Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Buenos Aires: CELS.
- CELS (2004). *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires: CELS
- CELS (2007). *Programas sociales y acceso a la justicia. Del discurso de derechos a la práctica asistencial*. En: *Derechos humanos en Argentina. Informe 2007*. Buenos Aires: CELS - Siglo XXI.
- Cerruti, M. (2000). *Economic Reform, Structural Adjustment and Female Labor Force Participation in Buenos Aires, Argentina*. *World Development* Vol. 28, No. 5, pp. 879-891.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2007). *Perspectivas del sistema previsional y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*. Informe Final. (Mimeo).
- Coltrane, S. (2000). *Research on Household Labor: Modeling and Measuring the Social Emeddedness of Routine Family Work*. En: *Journal of Marriage and the Family* No. 62.
- Connell, R. W. (1987). *Gender and Power: Society, the Person and Sexual Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Connell, R. W. (1995). *Masculinities*. Berkeley: University of California Press.
- Conway, J.; Bourque, S. y Scott, J. (1987). *El concepto de género*. En: Lamas, M. (comp.). (1996) *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. México: PUEG - Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
- Cortés, R. (2002). *Una breve introducción al trabajo de Gosta Esping-Andersen*. Trabajo presentado en el 1er. Congreso de Política Social, Universidad Nacional de Quilmes.
- Cortés, R. (2003). *Mercado de Trabajo, Género y Sectores Sociales*. En: Cohelo, M. y Glass, A. (comp.). *El Sostén de los Hogares; Trabajo, participación social y relaciones de género*. Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Cortés, R. (2004). Salarios y marco regulatorio del trabajo en el servicio doméstico. En: Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina. Documento preliminar. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina - Infocus Programme.

Cortés, R. (2007). Recasting a labour-based welfare model in Argentina? An overview of social policies. Paper presentado en Workshop Modern Markets and Traditional Politics. The search for a new social contract in Latin America. Latin American Centre, University of Oxford.

Cortés, R., Groisman, F. y Hosowszki, A. (2003). Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas. Presentado en el 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Los trabajadores y el trabajo en la crisis, ASET, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo.

Cortés, R.; Groisman, F. y Hosowszki, A. (2004). Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas. En: Realidad Económica, N° 202.

Cortés, R. y Marshall, A. (1993). State social intervention and the regulation of labour: the Argentine case. En: Cambridge Journal of Economics, Vol.17 N°.4.

Cortés, R. y Marshall, A. (1999). Estrategia Económica Instituciones y Negociación política en la Reforma social de los 90. En: Desarrollo Económico N° 154, Vol. 39.

Creighton, C. (1999). The rise and decline of the 'male breadwinner family' in Britain. En: Cambridge Journal of Economics, Vol. 23, Number 5, Special Issue on the Family. Oxford University Press.

Crompton, R. (1999). The Decline of the Male Breadwinner: Explanations and Interpretations. En Crompton, R. (ed.) Restructuring Gender Relations and Employment. The Decline of the Male Breadwinner. New York: Oxford University Press.

Crompton, R. (2006). Employment and the Family. The reconfiguration of work and family life in contemporary societies. London: Cambridge University Press.

Daly, M. y Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. British Journal of Sociology Vol. No. 51 Issue No. 2, June 2000, pp. 281–298.

Daly, M. (2001). Care Work. The Quest for Security. Geneva: International Labour Office.

Debate Parlamentario de la Ley Nacional de Educación (2006). Buenos Aires.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2007). Resolución 0005/07 del 03/01/2007. (Mimeo).

De Oliveira, O. (1998). Familia y relaciones de género en México. En: Schmukler, B. (coord.) Familias y relaciones de género en transformación. Cambios trascendentales en América Latina y el Caribe. México: EDAMEX, Population Council.

Di Marco, G. (2005). Las familias. En: UNICEF. (2005). Democratización de las familias. Buenos Aires: UNICEF.

Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación. (2003). Políticas Sociales en la emergencia pública. Emergencia alimentaria, sanitaria y ocupacional. Documento de trabajo a: Volumen 2.
<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/documentos/EI.013.02.03-1.2.pdf>

Ellingsaeter, A. L. (1999). Dual Breadwinners between State and Market. En: Crompton, R. (ed.) Restructuring Gender Relations and Employment. The Decline of the Male Breadwinner. New York: Oxford University Press.

Elson, D. (1995a). Male bias in the development process: an overview. En: Elson, D. (ed.) Male bias in the development process. Manchester: Manchester University Press.

Elson, D. (1995b). Rethinking strategies for development: from male-biased to human centered development. En: Elson, D. (ed.) Male bias in the development process. Manchester: Manchester University Press.

Esping-Andersen, G. (1990). The three worlds of Welfare Capitalism. Princeton NJ: Princeton University Press..

Esping-Andersen, G. (1996). Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familiarism in Continental European Social Policy. En: Esping-Andersen, G. (ed.) Welfare States in Transition. National Adaptation in Global Economies. London: UNRISD - Sage Publications.

Esping-Andersen, G. (2002). A new gender contract. En: Esping-Andersen, G. et.al. Why we need a new welfare state. Oxford University Press.

Espino, A. y Salvador, S. (2007). Género y oportunidades laborales en el MERCOSUR: Elementos para un diagnóstico. Articulación Feminista Marcosur por la Red Internacional de Género y Comercio.

Esquivel, V. (2008). The political and Social Economy of Care. Research Report 2. UNRISD.

Esquivel, V. y Maurizio, R. (2005). La Desigualdad de los Ingresos y otras Inequidades en Argentina Post-Convertibilidad. Buenos Aires: Economics Working Group - Observatorio Argentina.

Faur, E. (2004). Masculinidades y desarrollo social. Las relaciones de género desde la perspectiva de los hombres. Santafé de Bogotá: UNICEF-Arango Editores.

Faur, E. y Gherardi, N. (2005). El derecho al trabajo y la ocupación de las mujeres. En: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina. Buenos Aires: ELA-Editorial Biblos.

Faur, E. y Gherardi, N. (2005). El derecho al trabajo y la ocupación de las mujeres. En: Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y Respeto de los Derechos de las Mujeres en Argentina. Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Faur, E. (2006). Gender and Family-Work Reconciliation. Labor Legislation and Male Subjectivities in Latin America. En: Mora, L. y Moreno, M. J. (comp.) Social Cohesion, Reconciliation Policies and Public Budgeting. A Gender Approach. México, D.F: UNFPA-GTZ.

Filgueira, F. (2005). Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States. UNRISD.

Folbre, N. (1994). Who pays for the kids? Gender and the structures of constraint. London and New York: Routledge.

Folbre, N. (2001). The Invisible Heart. Economics and Family Values. New York: The New Press.

Fraser, N. (1997). Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "post-socialista". Bogotá: Siglo del Hombre Editores - Universidad de Los Andes.

GCBA (2005). Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires 2005. Buenos Aires: Dirección General de Estadísticas y Censos.

Geldestein, R. (1994). Las nuevas familias en los sectores populares. En: Wainerman C. (Comp) Vivir en Familia. Buenos Aires: UNICEF-Losada.

Geldstein, R. y Pantelides, E. A. (2001). Riesgo reproductivo en la adolescencia. Desigualdad y asimetría de género. Cuadernos de UNICEF 8. Buenos Aires: UNICEF.

Giddens, A. (1984). La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Gogna, M. (Coord.) (2004). Las Reformas en el sector Salud en la Argentina y Chile. Oportunidades y obstáculos para la promoción de la salud sexual y reproductiva. Buenos Aires: CEDES.

Huber, E. y Stephens, J. (2000): The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Humphries, J. (1999). Introduction. En: Cambridge Journal of Economics, Vol. 23, Number 5, Special Issue on the Family. Oxford University Press.

Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: 30°/ 31° período de sesiones, Naciones Unidas 2004, 372, disponible en:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/462/80/PDF/N0446280.pdf?OpenElement>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (2001) Censo de Población, Hogares y Viviendas.

Jelin, E. y Feijóo, M.C. (1980) Trabajo y familia en el ciclo de vida femenino: el caso de los sectores populares de Buenos Aires. Estudios CEDES, Vol. 3 N° 8/9. Buenos Aires.

Jelin, E. (1998). Pan y afectos. La transformación de las familias. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Jelin, E. (2004). La familia en la Argentina: modernidad, crisis económica y acción política. En: Adams, B. y Trost, J. (eds). Handbook of World Families. Londres: Sage

Kessler, G. (1999). El impacto social del desempleo. Aportes de la experiencia internacional. En: Socialis. Revista latinoamericana de Política Social. N°1. Buenos Aires: UBA–UNR–FLACSO y Homo Sapiens Ediciones.

Lamas, M. (2002). Cuerpo: diferencia sexual y género. México: Editorial Taurus.

Ley Federal de Educación N°. 24195 (1993).
<http://www.coneau.edu.ar/archivos/648.pdf>

Ley Nacional de Educación N°. 26206 (año 2006).
http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf

Lloyd-Sherlock, P. (2007). When social health insurance goes wrong: lessons from Argentina and Mexico. Buenos Aires: CIEPP.

Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1994). La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Mazzeo, V. (2004). ¿Qué pasó con la fecundidad de la Ciudad de Buenos Aires en los últimos veinte años? En: Población de Buenos Aires, Revista semestral de datos y estudios demográficos Año 1, Número 1. Dirección General de Estadística y Censos, Secretaría de Hacienda y Finanzas, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Millar, J. (1999). Obligations and Autonomy in Social Welfare. En: Crompton, R. (ed.) Restructuring Gender Relations and Employment. The Decline of the Male Breadwinner. New York: Oxford University Press.

Minujín A. (1990). From 'Secondary Workers' to Breadwinners: Poor and non-poor women facing the crisis. (Mimeo).

Minujín, A. (1992). En la rodada. En: Minujin, A. (ed.) Cuesta Abajo: los nuevos pobres. Buenos Aires: UNICEF-Losada.

Minujín, A (ed.). (1993). Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo. Buenos Aires: UNICEF-Losada.

Minujin, A. y Cosentino, E. (1993). Crisis y futuro del estado de bienestar. Aportes a un debate. En: Minujin Alberto (Ed.) Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo. Buenos Aires: UNICEF-Losada.

Monza, A. (1993).La situación ocupacional argentina. Diagnóstico y perspectivas. En: Minujin, A. (Ed.) Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo. Buenos Aires: UNICEF-Losada.

Ministerio de Economía y Producción (2005). Sector Público Argentino no Financiero, Cuenta Ahorro – Inversión – Financiamiento 1961-2004. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Presupuesto, Oficina Nacional de Presupuesto.

MECyT (2007). El nivel inicial en la última década: desafíos para la universalización. Temas de Educación, Año 2, No 2.

Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires (2006). Panorama Educativo con Información del Relevamiento Anual 2006. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires (2008). Infancia y vulnerabilidad educacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Análisis de las necesidades, deficiencias y líneas de trabajo para el Nivel de Educación Inicial. (Mimeo)

Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación (2005). Estadísticas Vitales, Información Básica Año 2005. Buenos Aires: Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación.

Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación (2006). Indicadores de Salud para el Monitoreo de las metas del milenio. Estadísticas Vitales. Información Básica 2005, Serie 5 Número 49. Buenos Aires: Ministerio de Salud, Presidencia de la Nación.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2005). Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios. Buenos Aires: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (s/f). Situación laboral del servicio doméstico en la Argentina. Buenos Aires: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Okin, S. M. (1989). Justice, Gender and the Family. Basic Books. Princeton University Press.

Okin, S. M. (1996). Desigualdad de género y diferencias culturales. En: Castells, Carme (comp.) Perspectivas feministas en teoría política, Barcelona: Paidós.

Olsen, F. (2000). El sexo del derecho. En: Ruiz, A. E.C. (comp.) Identidad femenina y discurso jurídico. Buenos Aires: Facultad de Derecho, UBA Editorial Biblos.

Pateman, C. (1995). El contrato sexual. Barcelona: Antrophos.

Pautassi, L.; Faur, .E. y Gherardi, N. (2004). Legislación laboral en seis países latinoamericanos: avances y omisiones para una mayor equidad. Serie mujer y desarrollo, 56. Santiago de Chile: CEPAL.

Pfau-Effinger, B. (1999). The Modernization of Family and Motherhood in Western Europe. En: Crompton, R. (ed.) Restructuring Gender Relations and Employment. The Decline of the Male Breadwinner. New York: Oxford University Press.

Razavi, S. (2007). The political and social economy of care: an issues paper. Geneve: UNRISD.

Rial, N. (1993). Regulación del trabajo de la mujer en la República Argentina: empleo, condiciones de trabajo y normas protectoras. En: ILO, Regulación del trabajo de la mujer en América Latina. OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Rivas, A. (2004). *Gobernar la Educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Granica.

Rodríguez Enriquez, C. (2005). *La economía del cuidado. Un aporte conceptual para el estudio de las políticas públicas*. Documento de Trabajo N° 44. CIEPP.

Rodríguez Enríquez, C. y Reyes, M. F. (2006). *La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo*. CIEPP.

Sainsbury, D. (1999). *Gender and Social-Democratic Welfare Status*. En: Sainsbury, D. (ed.) *Gender and welfare state regimes*. New York: Oxford University Press.

Sundström, M. y Duvander, A. Z. (2002). *Gender Division of Childcare and the Sharing of Parental Leave among New Parents in Sweden*. En: *European Sociological Review*, Vol. 18, N° 4. Oxford University Press.

Tabbush, C. (2007). *Gender, Citizenship and New Approaches to Poverty Relief: Conditional Cash Transfer Programmes in Argentina*. En: Razavi (ed.). *The Gendered Impacts of Liberalizations – Towards “Embedded Liberalism”?* Ginebra: UNRISD.

Tenti Fanfani, E. (1992). *La Escuela en el Círculo Vicioso de la Pobreza*. En: Minujin, A. (ed.) *Cuesta Abajo: los nuevos pobres*. Buenos Aires: UNICEF-Losada.

Tiramonti, G. (2001). *Modernización educativa de los '90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires: FLACSO – Temas Grupo Editorial.

Torrado, S. (2003). *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000)*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.

Torrado, S. (dir). (2005). *Trayectorias nupciales, familias ocultas*. (Buenos Aires: entresiglos). Buenos Aires: CIEPP. Miño y Dávila. Cátedra de Demografía Social, FCS-UBA.

UNGS (2003). *Informe de Coyuntura Laboral. Área de Economía*. Instituto de Ciencias.

Valenzuela, M. E. (2004). *Mujeres: Pobreza y Mercado de Trabajo, Argentina y Paraguay*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.

Wainerman, C.; Geldestein, R. (1994) “Viviendo en familia: ayer y hoy. En: Wainerman, C. (Comp). *Vivir en Familia*. Buenos Aires: UNICEF- Losada.

Wainerman, C. (2003). La reestructuración de las fronteras de género. En: Wainerman, C. (Comp.). Familia, Trabajo y Género. Un mundo de nuevas relaciones. Buenos Aires: UNICEF - Fondo de Cultura Económica.

Wainerman, C. (2003a). Familia y Trabajo. La reestructuración de las fronteras de género. En: Wainerman, C. (comp.) Familia y trabajo recreando relaciones de género. Buenos Aires: UNICEF – Fondo de Cultura Económica.

Wainerman, C. (2003b). Padres y maridos. Los hombres en la familia. En: Wainerman, C. (Comp.) Familia, Trabajo y Género. Un mundo de nuevas relaciones. Buenos Aires: UNICEF- Fondo de Cultura Económica.

Wainerman, C. (2005). La vida cotidiana en las nuevas familias. ¿Una revolución estancada?. Buenos Aires: Lumiere.

Sitios de Internet Consultados

Centros de Acción Familiar

http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/niniez_adolescencia/des_infantil/centros_accion_fliar.php?menu_id=19449

Centros de Desarrollo Infantil (CDI)

http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/niniez_adolescencia/des_infantil/jardines_maternales.php

CEPAL

www.cepal.org/publicaciones/estadísticas

Casas de los Niños y Adolescentes

http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/niniez_adolescencia/programas/casa_del_ninio.php?menu_id=15785

CooPA

http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/niniez_adolescencia/programas/coopa.php?menu_id=17257

GCBA Dirección General de Educación

http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/niniez_adolescencia/des_infantil/jardines_maternales.php

http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/niveles/inicial/?menu_id=9759

GCBA – Dirección General de Estadísticas

http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina
<http://www.indec.mecon.ar/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) – Encuesta Permanente de Hogares (EPH), Argentina.
<http://www.indec.gov.ar/>

Ministerio de Desarrollo Social
<http://www.desarrollosocial.gov.ar/>

Ministerio de Economía y Producción
<http://www.mecon.gov.ar/>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
<http://www.trabajo.gov.ar/>

Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación - Argentina
www.msal.gov.ar

Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
<http://www.rlc.fao.org/>

Talleres Bajo Flores
http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/ninez_adolescencia/programas/talleres_bajo_flores.php?menu_id=17258

The World Bank Group, Argentina Data Profile
<http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile.asp?SelectedCountry=ARG&CCODE=ARG&CNAME=Argentina&PTYPE=CP>