

---

## políticas sociales

# **L**a provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias

Laura Pautassi

Carla Zibecchi



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, enero de 2010



Este documento fue preparado por Laura Pautassi, Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA) y Carla Zibecchi, Investigadora adscripta del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires y becaria posdoctoral del CONICET, ambas consultoras de la División de Desarrollo Social, bajo la supervisión de María Nieves Rico, Oficial de Asuntos Sociales de la misma división de la CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/UNICEF: "Pobreza infantil" (UNI/08/002 DDS).

Las autoras agradecen los aportes y comentarios de María Nieves Rico, Martín Hopenhayn, Enrique Delamónica y Simone Cecchini. También expresan un especial reconocimiento a las siguientes organizaciones sociales que de manera generosa dedicaron tiempo a las entrevistas que sirvieron de base al documento: jardín El Principito perteneciente al movimiento desocupados de la Corriente Clasista y Combativa; jardín Construimos Jugando perteneciente al CEIA (Centro Educativo Integral Autogestionado) del MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos); La Guardería perteneciente al movimiento de desocupados Frente Popular Darío Santillán; jardín Renacer de la Cooperativa Unidos por el Calzado (CUC) de la fábrica recuperada ex Gatic; jardín Conejito Saltarín de la Red de Jardines Comunitarios de la Fundación de Organizaciones Comunitarias (FOC); y el jardín Los Abrazos de la Fundación Madres de Plaza de Mayo. Asimismo agradecen a aquellas organizaciones que solicitaron quedar en el anonimato. Las entrevistas en profundidad fueron realizadas por Carolina Mouriño y María José Rivas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4162      ISSN versión electrónica 1680-8983

ISBN: 978-92-1-323402-0

LC/L.3198-P

N° de venta: S.10.II.G.10

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. La nueva configuración de responsabilidades:</b>	
<b>Estado, familias y sociedad civil</b> .....	11
A. La problemática de la provisión de cuidado de niños y niñas: diversos abordajes.....	13
B. Políticas públicas y provisión de cuidado: déficits y ausencias.....	17
1. El sistema educativo.....	18
2. Protección de la maternidad y prestación de servicios de cuidado para las trabajadoras.....	20
3. Programas sociales que distribuyen bienes o transferencias monetarias relativos al cuidado de los niños y niñas .....	21
<b>II. Programas de transferencias condicionadas de ingresos</b> .....	23
A. Características de los PTC en Argentina.....	25
B. Corresponsabilidad de los programas de transferencias condicionadas .....	28
<b>III. Estrategias para el cumplimiento de la corresponsabilidad y la garantía de los derechos de la niñez</b> .....	33
A. Derecho garantizado para la niñez. Ministerio de Desarrollo Social, Provincia de Buenos Aires .....	36
B. Asignación universal por hijo para protección social .....	38
<b>IV. Las OSyC y la provisión de cuidado: análisis de casos</b> .....	41
A. Relación de los casos estudiados en el trabajo de campo.....	42

B.	La oferta y la demanda de cuidado .....	46
C.	Relación de las OSyC con el Estado y sus políticas .....	48
1.	El vínculo con los actores estatales y los programas sociales .....	49
2.	El vínculo con las instituciones de salud y educación .....	51
D.	¿Quiénes cuidan? Trayectorias y representaciones sociales en torno al cuidado .....	54
E.	¿Cómo cuidan? El trabajo de cuidado cotidiano .....	57
1.	Estrategias de cuidado .....	58
2.	¿Cuál es el “precio” y valor de cuidar? Condiciones materiales en las cuales se efectúa el trabajo.....	60
<b>V.</b>	<b>La superación de la pobreza infantil. Límites y desafíos .....</b>	<b>63</b>
A.	Propuestas de políticas públicas: superando los desafíos .....	68
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>73</b>
	<b>Anexos.....</b>	<b>79</b>
	<b>Serie Políticas sociales: números publicados.....</b>	<b>84</b>

### Índice de cuadros

CUADRO 1	CORRESPONSABILIDADES DE LAS TITULARES DEL PROGRAMA FAMILIAS.....	28
CUADRO 2	COMPONENTES DEL PROGRAMA FAMILIAS.....	29
CUADRO A-1	CON QUIÉN SE QUEDA EL/A NIÑO/A MENOR DE CINCO AÑOS SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO Y NIVEL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR, 2004 .....	80
CUADRO A-2	COBERTURA DEL PJJHD PARA LOS HOGARES. DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIA, 2003-2006.....	80
CUADRO A-3	VALOR EN PESOS DE LA CANASTA BÁSICA DE BIENES Y SERVICIOS, EL SALARIO MÍNIMO Y LA PRESTACIÓN MONETARIA DEL PJJHD. PERÍODO 2002-2006, VALORES CORRIENTES .....	81
CUADRO A-4	BENEFICIARIOS/AS DEL PJJHD Y EL PROGRAMA FAMILIAS POR PROVINCIA, DICIEMBRE 2007 .....	81

### Índice de recuadros

RECUADRO 1	TESTIMONIOS DE DOCENTES QUE TRABAJAN EN ESCUELAS QUE RECIBEN FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA FAMILIAS Y EL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR DE ARGENTINA.....	31
RECUADRO 2	“SIN LA EXPERIENCIA DE LOS LIBROS, PERO CON LA EXPERIENCIA DE LA VIDA”. TESTIMONIOS DE CUIDADORAS Y EDUCADORAS DE GUARDERÍAS Y JARDINES COMUNITARIOS .....	56
RECUADRO 3	PRÁCTICAS DE CUIDADO: FLEXIBILIDAD HORARIA Y ESTRATEGIAS ALIMENTARIAS. TESTIMONIOS DE CUIDADORAS Y EDUCADORAS .....	59

## Resumen

---

En el marco de la Iniciativa CEPAL/UNICEF para América Latina y el Caribe “Pobreza Infantil, desigualdad y ciudadanía” de la División de Desarrollo Social (CEPAL), el presente estudio indagó sobre las distintas formas de resolución del cuidado de los niños y niñas en Argentina, buscando establecer vínculos con las distintas estrategias de superación de la pobreza infantil. En este sentido, se interpela al Estado en materia de sus obligaciones positivas para efectivamente “satisfacer” las demandas de cuidado infantil, que no sólo incluyen tiempo y servicios específicos, sino también medidas y acciones de cuño universal, como garantías de acceso efectivo a la educación, la salud, la alimentación adecuada y la vivienda.

El análisis indaga el papel reservado a las acciones de cuidado dentro de los principales programas de transferencias condicionadas de ingresos en Argentina –Plan Jefes y Jefas de Hogar y Programas Familias por la Inclusión Social– considerando el lugar que niños y niñas ocupan en el diseño de los mismos. Un lugar central en este estudio lo ocupa el relevamiento y análisis de datos primarios –de carácter cualitativo– que examina bajo qué circunstancias, materiales y simbólicas, las organizaciones sociales y comunitarias (OSyC) (localizadas en la ciudad de Buenos Aires y el Conurbano bonaerense) resuelven la problemática de la provisión de cuidado en contextos de pobreza. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones de políticas superadoras de la situación de pobreza en la que se encuentran los menores de bajos recursos, como también sus progenitores y las propias familias. Ciertamente, el estudio alerta sobre la necesidad de garantizar el derecho al cuidado de los niños, las niñas y los adolescentes a través de acciones de cuño universal y de amplio alcance, más allá de la asistencialización que se ha instalado en Argentina por más de dos décadas.



## Introducción

---

Década tras década, el fenómeno de la pobreza en América Latina es motivo de debate, análisis y políticas focalizadas dirigidas a importantes grupos de la población, nominados de diferentes maneras pero, en general, comprende a grupos principalmente integrados por mujeres, niños, niñas y adolescentes, indígenas, afrodescendientes y adultos mayores en condiciones de pobreza y marginación. En todos los casos, para seleccionar a sus beneficiarios dichas políticas han insistido en prácticas focalizadas que no precisamente han puesto el énfasis en el grupo etéreo destinatario –por caso, los niños, las niñas y los adolescentes–, sino que se enmarcan en una estrategia relativamente uniforme que refiere a un tipo de intervención a partir de los programas sociales implementados en toda la región. Valga como ejemplo que la infancia, en tanto activo central para ser promovido con políticas de cuño universal, no ha motivado acciones concretas en esta dirección. La paradoja se concentró allí: donde más se necesitaba la universalidad más se fue focalizando, al extremo de haber fragmentado las diversas prácticas institucionales, que en muchos casos se superponen y en otros resultan inconexas, en especial para abordar un fenómeno multidimensional como es la pobreza<sup>1</sup>.

En efecto, la “batería de programas focalizados” de los años ochenta y noventa, fue fragmentando el abordaje de las demandas de cuidado, concentrando el accionar en diversas políticas que incluían desde el binomio madre-hijo, con programas de entrega de leche y suplementos de hierro a embarazadas, hasta becas escolares y diversas instancias de

---

<sup>1</sup> La incidencia de la pobreza en América Latina entre los niños y las niñas menores de 15 años supera en promedio 1,7 veces a la de las personas mayores de esa edad. Cabe destacar que en la mayoría de los países, entre 1990 y 2008, aumentó significativamente el cociente entre las tasas de pobreza de los menores y los adultos, especialmente en Argentina, Brasil, Panamá, Uruguay y Venezuela, con grandes variaciones. En el caso de Uruguay, la pobreza es 3,1 veces mayor en niños que en adultos, mientras que en Chile es 1,8 veces más alta y en Nicaragua, 1,3 veces (CEPAL, 2009).

apoyo a los hogares con niños, niñas y adolescentes a su cargo. Estas distintas estrategias y programas, cuyo impacto ha sido bien diferente en cada uno de los países, fueron renovándose en forma parcial de acuerdo a los tramos de financiamiento de los organismos internacionales de asistencia crediticia. Con el tiempo, algunos han ido desapareciendo y otros han quedado implícitamente subsumidos en los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC).

De este modo, si la respuesta a las demandas de los niños, niñas y adolescentes en todo su estado de desarrollo fueron escasas en los últimos años, el hecho de haber restringido aún más los programas destinados a los menores de edad, transforma el escenario y lo convierte todavía en más vulnerable. Esta vulnerabilidad se conjuga con la falta de respuestas a los hogares de las demandas específicas de cuidado. La conjunción tiempo para cuidar, ingresos para sostener el hogar y ausencia de una oferta de servicios de cuidado<sup>2</sup>, se han transformado en el meollo de la subsistencia de los hogares en la región y actúa en detrimento directo de la calidad de vida de los hogares y en la profundización de la pobreza.

La pobreza en general y la pobreza infantil en particular han estado en el centro de diagnósticos y distintos mandatos internacionales y, desde distintos ámbitos, se ha puesto en debate la vinculación entre pobreza y derechos humanos. Sin embargo, pocas veces han ingresado al núcleo central de la política pública, situación que resulta aún más llamativa cuando precisamente en la década del ochenta se sanciona la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN) –ratificada por la mayoría de los países de América Latina– en donde se considera al niño como sujeto de derechos. Acompañando estos procesos, se realizaron numerosos esfuerzos conceptuales por definir las múltiples maneras en que vivir en situación de pobreza resulta una violación de derechos humanos, impulsando iniciativas para promover incorporar en los debates los vínculos entre pobreza y derechos humanos e incidir en la definición de políticas públicas de superación de la pobreza que vinculen la perspectiva de derechos humanos (OHCHR, 2001; PNUD, 2003; UNESCO, 2004, entre otros)<sup>3</sup>.

Así, muchas organizaciones dedicadas al desarrollo identifican a la pobreza como un fenómeno que no puede ni definirse conceptualmente, ni tratarse en términos de políticas públicas, en términos de ingresos monetarios. Por ejemplo, UNICEF –organismo promotor del enfoque que se basa en los derechos humanos para definir a la pobreza infantil–, define a la pobreza infantil como la privación de recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para que niños y niñas puedan sobrevivir, desarrollarse y prosperarse, lo cual les impide disfrutar de sus derechos, alcanzar su pleno potencial y participar como miembros plenos en la sociedad (UNICEF, 2005).

Además, entre estos esfuerzos conceptuales se encuentran aquellos estudios que han avanzado en identificar la pobreza infantil como un fenómeno en particular que no debe ser subsumida dentro de la noción general de pobreza, generalmente enfocada como un problema exclusivamente de ingresos monetarios (Minujín et al., 2006).

Como puede observarse, el modo en que se concibe a la pobreza resulta especialmente importante para la definición de políticas tendientes a su superación. Si bien son numerosas las definiciones de pobreza, existe acuerdo en considerarla como un fenómeno multidimensional y asociado principalmente con la idea de privación, de carencia, de ausencia<sup>4</sup>. La controversia se activa cuando se busca precisar cuáles son los elementos que identifican a determinado estado de situación como un estado de pobreza. Una segunda fuente de controversias teóricas y políticas se relaciona con la distinción entre la mera

<sup>2</sup> Los componentes del cuidado definidos por (Ellingstaeter, 1999:41) refieren a la disponibilidad de "tiempo para cuidar; dinero para cuidar, y servicios de cuidado infantil".

<sup>3</sup> La idea central que impulsó estos trabajos es que la *pobreza constituye una violación de derechos humanos*, e intersecta la vulneración de derechos sociales, y de derechos civiles y políticos, que por otra parte, en su ejercicio, muestran una importante interrelación. Definir la pobreza desde esta perspectiva, supuso un cambio de paradigma tanto en relación con los enfoques de políticas públicas centrados en el asistencialismo, como respecto de aquellos que históricamente promovían aproximaciones inspiradas en modelos de beneficencia y de caridad, como también aquellos vinculados con el clientelismo político. Las diferencias se corresponden con la forma en que se considera el rol de los estados, a la ciudadanía y con el valor que se reconoce a los derechos sociales como parte del universo de derechos humanos.

<sup>4</sup> El carácter multidimensional advierte que la privación no se restringe a un único elemento sino a un sistema relacionado de elementos, reflejando las gradaciones que la privación de los elementos que definen la pobreza no es la misma para todas las dimensiones. Por ende la pobreza debe ser situada asumiendo las coordenadas de tiempo y espacio, Lo Vuolo, et al (1999).



posesión de esos elementos y las efectivas posibilidades y aptitudes para hacer uso conveniente de ellos. En tercer lugar, se ubica como campo de desacuerdo, la posesión de unos en relación con la privación de otros, es decir, las relaciones de distribución que explican las situaciones de pobreza.

Sin embargo, la paradoja que se produce en América Latina es que al mismo tiempo en que se concentraba la atención sobre la necesidad de políticas y acciones dirigidas a los nuevos titulares de derechos en los hechos se les restringían las prestaciones y el acceso a las instituciones que garantizan tales derechos.

A su vez, en estos años ha quedado patente que los problemas de pobreza estructural no se pueden revertir ni por el efecto “derrame” de los supuestos beneficios del crecimiento económico, como tampoco por una mejor gestión de políticas asistenciales focalizadas. La forma de superar los problemas de vulnerabilidad económica y social es a partir de políticas sociales universales, que conjuntamente con políticas económicas respetuosas del conjunto de derechos humanos puedan revertir el patrón de desigualdad imperante en la región. Es el camino insoslayable para que los sistemas de seguridad social recuperen su eje originario de garantizar el bienestar de la población y no como un mecanismo subsidiario de asistencia a grupos vulnerables.

Tampoco se puede seguir fortaleciendo sólo acciones hacia sectores protegidos, como los asalariados del sector formal, sino que es indispensable que las acciones se distribuyan para la población, en especial a los menores de edad. En rigor, en la medida que se rompa con la línea divisoria entre asalariados formales con ciertas protecciones y trabajadores informales o desocupados, a partir de políticas de corte universal, se podrá avanzar en la construcción de sociedades más igualitarias. De lo contrario, se perpetuará la desigualdad vinculada a la inserción laboral, condenando de este modo, a los niños, niñas y adolescentes en virtud de la condición laboral de sus padres. En otros términos: sólo se podrá superar la actual situación en la medida que se conciba al Estado como principal agente redistributivo y con clara intervención en el mercado laboral, de modo que no se deje la resolución del conjunto de contingencias sociales en manos de las familias o de las organizaciones de la sociedad civil<sup>5</sup>.

Bajo estos presupuestos, el presente estudio indaga sobre las distintas formas de solucionar las necesidades de cuidado de los niños, niñas y adolescentes en Argentina y establece vínculos con las distintas estrategias de superación de la pobreza infantil. En este sentido, se interpela al Estado en torno a sus obligaciones positivas (de hacer) en materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) para efectivamente “satisfacer” las demandas de cuidado de los menores, lo cual no sólo incluye tiempo y servicios, sino también medidas y acciones de cuño universal, como parte de la garantía de acceso efectivo a la educación, la salud, la alimentación adecuada y la vivienda. Como ha sido ampliamente documentado, la infancia es el período de las trayectorias vitales cuando los individuos desarrollan sus capacidades psíquicas, mentales, emocionales y de aprendizaje que los influirán por el resto de sus vidas. Por lo tanto, el abastecimiento de los recursos –materiales y simbólicos– que un individuo necesita en los primeros años de su vida son cruciales para que pueda desarrollarse plenamente en sus capacidades físicas, mentales y emocionales, así como también sus facultades de aprendizaje (Minujín et al., 2006). Como lo demuestra el presente estudio, dentro de estos recursos, la provisión de cierta infraestructura y servicios de cuidado infantil resulta un aspecto crucial en materia de política pública con vistas a atender la problemática de la pobreza infantil.

Antes de desarrollar estos aspectos en detalle, el capítulo primero comienza con una revisión teórica conceptual del desplazamiento de las provisiones otrora provistas por el Estado, del análisis de diversos abordajes teóricos en torno al “cuidado” y del tratamiento en la literatura del papel del tercer sector o de la sociedad civil en la provisión del mismo y sus vinculaciones con el tratamiento de la

---

<sup>5</sup> Resulta útil incorporar el concepto de “desfamiliarización” (Esping Andersen, 2000) entendiéndolo por ello el grado en que se “descarga” sobre las familias las responsabilidades asistenciales y relativas al bienestar de la unidad familiar, ya sea a partir de la infraestructura estatal o por medio de la dispensa del mercado. El concepto de desfamiliarización es paralelo al de desmercantilización, que en el caso de las mujeres aparece como una instancia previa a su capacidad de “mercantilizarse”. La desfamiliarización indicaría el grado en que la política social o los mercados, otorgan autonomía a las mujeres para poder mercantilizarse o para establecer núcleos familiares independientes.

pobreza. En el capítulo segundo, se examina el papel reservado a las acciones de cuidado dentro los principales PTC en Argentina –Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y Programas Familias por la Inclusión Social– considerando el lugar que los niños y las niñas ocupan en el diseño de los mismos, así como la posible interdependencia entre la situación de los hijos e hijas de los titulares de los programas y las condiciones de inserción laboral de sus padres, en el marco de una nula oferta de infraestructura de cuidado en contextos de alta vulnerabilidad social y pobreza.

El capítulo tercero, indaga en torno a las estrategias de cumplimiento de las condicionalidades que deben asumir las titulares de los PTC en Argentina, identificando la carga de trabajo no remunerado que subyace detrás de ello. Asimismo, se analizan recientes medidas implementadas en Argentina orientadas a una asignación universal por hijo tanto a nivel nacional como en el ámbito de la provincia de Buenos Aires y el impacto potencial de este tipo de intervenciones.

El capítulo cuarto indaga –a partir del relevamiento y análisis de datos primarios de carácter cualitativo– bajo qué circunstancias, materiales y simbólicas, las organizaciones sociales y comunitarias (OSyC) localizadas en Capital Federal y cuatro distritos del Conurbano bonaerense (San Martín, Lanús, La Matanza y Lomas de Zamora) resuelven la problemática de la provisión de cuidado en contextos de pobreza e indigencia. Concretamente, se eligieron ocho casos con la finalidad de tener una visión más acabada del tipo de servicio que ofrecen y también de la heterogeneidad de experiencias en la “oferta” de cuidado a niños y niñas, por parte de asociaciones religiosas, movimientos sociales de desocupados de distintas corrientes políticas, autogestionadas por trabajadores autoconvocados y organizaciones de la sociedad civil. Particularmente, se buscó que las OSyC estuviesen ubicadas en las zonas de mayor concentración de pobreza: barrios empobrecidos (ex barrios obreros), o franjas ubicadas cerca de asentamientos marginados o en villas miserias<sup>6</sup>. El método de análisis consistió fundamentalmente en la triangulación intrametodológica –en base a entrevistas en profundidad y observaciones– y la comparación de casos. Resta destacar que, de acuerdo con el carácter exploratorio del trabajo de campo, se confeccionó una muestra teórica-intencional<sup>7</sup>, que consistió en un proceso de selección de casos que es estratégico e intencional. Es decir, si bien los casos fueron seleccionados a partir de una semejanza con respecto a un fenómeno en común: brindar algún servicio de cuidado de niños y niñas a la comunidad y disponer de ciertos recursos para ello (madres cuidadoras, organización del tiempo dedicado a ello y un lugar para efectuarlo), se prestó especial atención a la búsqueda de diferencias que fueron objeto de comparación (naturaleza y trayectoria de la OSyC, ubicación geográfica, entre otros).

Por último, el capítulo quinto está dedicado a las conclusiones y recomendaciones de políticas superadoras de la situación de pobreza y de vulnerabilidad en que se encuentran los niños, niñas y adolescentes de bajos recursos en la Argentina, sin desatender la situación por las cuales atraviesan sus progenitores y familias. Ciertamente, se trata de reconocer que para satisfacer las necesidades de cuidado de niños y niñas es necesario hacer lo mismo con las generaciones adultas que están a cargo del cuidado. Es decir, el derecho al cuidado debe garantizarse mediante acciones de cuño universal y de amplio alcance que superen la asistencialización instalada por más de dos décadas, en donde los menores y sus padres son asistidos por la burocracia estatal en un continuum de programas focalizados, estrategias de supervivencia y organizaciones de la sociedad civil, sin ninguna interdependencia funcional y mucho menos bajo patrones de equidad.

<sup>6</sup> Para un mayor desarrollo en torno al diseño metodológico, ver: Anexo Metodológico.

<sup>7</sup> El criterio para la selección de la muestra no es “probabilístico” sino “intencional”. Por lo tanto, el análisis no consiste en la estimación cuantitativa de un universo dado, sino en el estudio comparativo de la conducta de los actores en un contexto determinado y en circunstancias situadas en el tiempo Gallart (1993). De allí, la importancia que el universo de indagación sea acotado.

## **I. La nueva configuración de responsabilidades: Estado, familias y sociedad civil**

---

Al igual que en otros países de la región, en Argentina se ha intensificado en los últimos años el desplazamiento de ciertas provisiones que antiguamente suministraba el Estado hacia las personas, las familias y las redes sociales para satisfacer necesidades fundamentales de los hogares vinculadas al cuidado intra-generacional (cuidado infantil y de adultos mayores) y de otros miembros dependientes (personas con discapacidades). En rigor, puede considerarse que, dado el estrecho vínculo entre Estado, mercado y familia, las políticas públicas pueden favorecer u obstaculizar distintas conductas de las personas, entre ellas, la participación de la mujer en el mercado laboral o bien su permanencia en el hogar, y pueden modificar profundamente la combinación entre el trabajo productivo y el trabajo de cuidado. En este sentido, el ajuste de los presupuestos públicos impuso un contexto crítico para la organización del cuidado. En particular, en los últimos treinta años la ausencia o deterioro generalizado de las políticas públicas de cuidado, que incluyen déficits de cobertura del sistema educativo formal, escasa oferta de educación inicial (guarderías, jardines maternos y de infantes) pérdida de calidad de la educación general básica, se complementa con la baja oferta de escuelas de doble jornada, en especial a nivel estatal. A su vez, el acceso, cobertura y calidad de las prestaciones difieren territorialmente, presentando importantes heterogeneidades en cada una de las provincias. Otro de los ajustes financieros se dio a nivel de los programas sociales destinados a la infancia y a adultos mayores que sufrieron recortes presupuestarios y en su cobertura, al mismo tiempo que estos programas no fueron diseñados con el objetivo de asistir o complementar las necesidades de cuidado de la

población, y tampoco actuaron coordinadamente con los sistemas de salud y las prestaciones sociales en general. Estas situaciones enumeradas determinan que la resolución del conflicto entre las responsabilidades derivadas de la familia y del trabajo varíe enormemente por nivel socioeconómico de pertenencia y según el género.

En efecto, es precisamente en el seno de las familias donde se provee de cuidado que, en toda su complejidad, incluye dimensiones materiales –el acto de cuidar (trabajo), el tiempo y el costo económico que conlleva dicho trabajo– y simbólicas –afectivas, emocionales<sup>8</sup>. En la mayoría de los países de la región –entre ellos: Argentina–, el contexto da cuenta de crecientes dificultades socio-económicas y de alta flexibilización y precarización de las condiciones contractuales laborales, que hace suponer que son muy pocas las mujeres trabajadoras que efectivamente cuentan con beneficios de cuidado infantil. Para el resto, queda en manos de las propias mujeres y, en el mejor de los casos, de sus familias, la posibilidad de contratar servicios de cuidado infantil en el mercado, o asegurarlos mediante apoyo de relaciones amicales y parentales.

En este contexto, han cobrado un renovado protagonismo las distintas organizaciones sociales y comunitarias que, a nivel local, brindan redes de apoyo para el cuidado de niños y niñas en situación de pobreza e indigencia. Así, la búsqueda de fórmulas que permitan a las mujeres modelar conjuntamente sus responsabilidades de trabajo y familiares es, en términos generales, una estrategia de índole privada, o bien se dirige en el denominado “tercer sector”<sup>9</sup>.

Al incorporar este “tercer sector” como actor de la provisión de cuidado, se avanza en la precisión de que el terreno de la reproducción social<sup>10</sup> no es privativo de la familia y/o el Estado o el mercado, y se evidencia la necesidad de un análisis de nivel intermedio vinculado a la visualización de los tejidos sociales comunitarios y locales (Picchio, 2001). De modo que el “tercer sector” se constituye como una cuarta esfera productora de bienestar y, dado que América Latina atraviesa un momento de transformaciones del Estado y de traslado de responsabilidades hacia este tercer sector, es creciente y dinámico el papel que tienen las distintas expresiones organizadas de la sociedad civil (Martinez Franzoni, 2005).

De modo que es definitorio analizar –atendiendo a la especificidad histórica y las reformas estructurales implementadas en cada país– las principales dimensiones de “mercantilización”, “familiarización” y “clientelización”. Estudios comparados sobre los regímenes de bienestar han contribuido de manera significativa a la ampliación del conocimiento del conjunto y de cada uno de los

<sup>8</sup> Las investigaciones feministas, al igual que numerosos estudios provenientes de las ciencias sociales, han cuestionado el mito de la armonía y el consenso familiar, dando suficiente fundamento empírico a la importancia de entender a las relaciones generacionales y de género para evaluar sus efectos sobre las familias. Ciertamente, las relaciones familiares pueden ser caracterizadas fundamentalmente como de carácter asimétrico con dos ejes básicos de diferenciación social: género y generación (Ariza y Oliveira, 2003). Se ha demostrado que al interior de las familias se dan relaciones de diversa naturaleza, donde no faltan situaciones de conflicto más allá de la cooperación, ver Sen (2000), Moller Okin (1989), Rodríguez Enríquez, (2005a).

<sup>9</sup> La bibliografía sobre el tema considera que el tercer sector está integrado por diversos actores de la sociedad civil. Si bien Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) es el término que se usaba en los años 60-70, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) es un concepto más amplio que adquirió relevancia en los años 90 (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998) A esto se suman otras denominaciones: “organizaciones del tercer sector”, “asociaciones sin fines de lucro”, “asociaciones civiles”, utilizándose todos estos conceptos como sinónimos (Navarro, 1995). Desde enfoques sociológicos, se ha concebido a la sociedad civil como “...una esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan intereses y valores y efectúan demandas al Estado, definidas éstas como fines públicos. Difiere así de la familia y el mercado y también de la sociedad *tout court*, en la medida que está integrada por colectivos autoorganizados”, (Portantiero, 2000:23). La sociedad civil se encuentra conformada por organizaciones con diversos intereses, imaginarios, prácticas y discursos, que a la vez están insertas en un contexto determinado sobre el cual pretenden incidir, de allí la necesidad de sostener una visión más abarcativa de las OSCs y no dejarla circunscripta sólo a aquellos actores colectivos que demandan frente al Estado. Para un mayor desarrollo del vínculo de las OSC con los programas sociales asistenciales, ver Arcidiácono y Zibecchi (2007).

<sup>10</sup> El concepto “reproducción” en ciencias sociales es complejo y en términos analíticos puede diferenciarse desde tres aspectos. En el presente trabajo se hace uso del término “reproducción humana” para hacer referencia a todas las tareas vinculadas a la reproducción biológica y la crianza de los niños, mientras que el término “reproducción de la fuerza de trabajo” se refiere a la manutención cotidiana del trabajador a nivel diario y generacional. De acuerdo con Torrado (2003) existen tres componentes principales que son utilizados para sufragar el costo de mantener la fuerza de trabajo: la reconstitución cotidiana de la capacidad de trabajo (pagada con el salario directo), el mantenimiento del trabajo en períodos de inactividad (enfermedad, vejez) y su reemplazo generacional (estos dos últimos pagados con el salario indirecto). Finalmente, “reproducción social” en un sentido amplio se utiliza para dar cuenta de la reproducción de las condiciones materiales y simbólicas de un sistema social. Para un mayor desarrollo de tales conceptos, ver Jelín (1994), Torrado (2003), entre otros autores.

sistemas de protección social de los países de la región, dando cuenta de cómo estos sistemas fueron un componente esencial de los Estados latinoamericanos.

En este sentido, la vertiente feminista ha dado lugar a una serie de argumentos que destacan la importancia de analizar el tiempo dedicado al trabajo reproductivo –esto es, si tiende a ser exclusivo o proporcionalmente más alto para las mujeres–, las políticas que favorecen la participación de la mujer en el mercado de trabajo –políticas de “desfamiliarización”– y las políticas que favorecen la permanencia de la mujer en los cuidados domésticos –políticas “familiaristas”– (Draibe y Riesco, 2006). Asimismo, se ha destacado que el grado de clientelismo vigente constituye otro de los criterios a incluir, en tanto permite evaluar en qué medida los regímenes de bienestar promueven distintas condiciones distributivas o acentúan desigualdades pre-existentes (Martínez Franzoni, 2005).

En particular, los regímenes de bienestar caracterizados como “familiaristas” son aquellos que combinan el sesgo del sistema de seguridad social hacia el varón proveedor, con la centralidad de la familia como protectora y responsable última del bienestar de sus miembros. En consecuencia, el régimen supone que, una vez asegurado el ingreso del hogar, las familias pueden asumir la mayoría de las funciones relacionadas con el bienestar (Sunkel 2006; Pautassi, 1995). En estos regímenes, al igual que en las políticas orientadas a la infancia, poco se ha evaluado tanto el surgimiento de nuevos arreglos familiares (hogares monoparentales, con jefatura femenina y/o con dos proveedores) no “protegidos” por los regímenes de bienestar, como el impacto de esa situación sobre el bienestar de los niños y niñas de hogares con patrones distintos al de la familia nuclear.

En otro términos, en el caso latinoamericano la provisión de cuidado promovida por los Estados de Bienestar desde mediados del siglo pasado en adelante –sintetizada en la clásica trílogía “Estado-mercado-familias”– se ha reducido fundamentalmente a una participación central de las familias, pero que no se distribuye equitativamente entre sus miembros, sino que es una responsabilidad casi individual y exclusiva de las mujeres. De modo que el cuidado intrageneracional (a niños, niñas, adolescentes y adultos/as mayores) queda supeditado al mercado, en el caso que se tenga disponibilidad de ingresos suficientes, o al Estado, cuando hay disponibilidad de servicios de cuidado y se garantiza el acceso a éstos. Finalmente, en este contexto, queda el rol que pueden llegar a desempeñar las organizaciones sociales y comunitarias que integran “el tercer sector”, en calidad de cuarta esfera del bienestar. En síntesis: la trílogía que se consolidó en la región se concentró en las relaciones establecidas, bajo formas privadas de “conciliación” entre las cuidadoras, los y las receptores de ese cuidado (niños/as y adultos mayores) y el amplio espectro de las actividades de cuidado, que se dirimen en el espacio de lo privado, lo público y el tercer sector.

Además, el deterioro generalizado de servicios y políticas públicas pone en evidencia los conflictos que deben enfrentar las familias para garantizar la permanencia de sus miembros en el mercado laboral, a la luz de la carga de responsabilidades familiares. Al mismo tiempo, el derecho al cuidado –en tanto un derecho universal– da cuenta de la necesidad imperiosa de implementar políticas activas de intervención (Pautassi, 2007).

De este modo, el problema de la articulación de responsabilidades familiares y laborales para los progenitores, y la problemática del cuidado infantil en contextos de alta pobreza presenta un estado de gravedad severa. Dicho en otros términos, no es percibida socialmente como una prioridad y las pocas veces que llega a ser identificada –por algún sector de la burocracia estatal– en raras ocasiones se integra a la agenda gubernamental y conlleva intervenciones en materia de política pública. Esto resulta más preocupante aún si se considera que dicha articulación tampoco ha sido un campo de intervención para las políticas públicas de la infancia. En conclusión, se trata de un campo carente de atención.

## **A. La problemática de la provisión de cuidado de niños y niñas: diversos abordajes**

La producción académica y la literatura específica han explorado la problemática de la provisión del cuidado intrageneracional desde múltiples aristas. Pueden encontrarse abordajes provenientes de la

economía feminista –la “economía del cuidado”–, desde el debate vinculado a la conciliación trabajo-familia y desde el enfoque de derechos. También se encuentran aquellos estudios que analizan la participación de las mujeres en organizaciones comunitarias y el trabajo vinculado al cuidado de niños/as que efectúan, y aquellos que examinan –desde diversas perspectivas– la relación entre organizaciones, redes de diversa naturaleza y el Estado en contextos de pobreza y vulnerabilidad social.

A continuación, se desarrollan de manera sucinta los principales aportes de cada una de ellas, para luego identificar antecedentes y aportes valiosos en torno a la problemática de la pobreza infantil, la provisión del cuidado, las organizaciones y redes comunitarias, las cuales constituyen temáticas que han sido estudiadas hasta el momento de manera separada. En consecuencia, el desafío del presente estudio se basa en establecer “puentes” –conexiones de sentido– entre distintas corrientes de estudios con vistas a contribuir al diseño de la política social, forma de intervención estatal -por excelencia- en la esfera de la reproducción social y la familia (Gough, 2003; Offe, 1995).

Dado el lugar neurálgico que ocupan las “relaciones de cuidado” en la reproducción social en general, y particularmente en los extremos de la vida de las personas (niñez y vejez), los aportes que efectuaron las economistas feministas en torno a la “economía del cuidado” contribuyen a reflexionar acerca de las propiedades y particularidades del cuidado en su calidad de bien o servicio. Al calor de este debate, se encuentra el aporte de las economistas que utilizan el concepto de “economía del cuidado” para referir a un espacio bastante indefinido de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores relativos a las necesidades más básicas, necesarias para la existencia, supervivencia y reproducción de las personas.

En esta dirección, Rodríguez Enríquez (2005) desarrolla distintas aproximaciones a la economía del cuidado: una de ellas se asocia a la idea del “trabajo de cuidado no remunerado” realizado en el ámbito del hogar. En otros casos, la idea de economía del cuidado es extendida al concepto de reproducción social. Desde esta concepción, se refiere al espacio donde la fuerza de trabajo es reproducida, incluyendo todas las actividades necesarias para ese fin. Como resultado de ambas aproximaciones, la autora señala la importancia de asociar el trabajo doméstico con la idea de reproducción social, y que ésto no implica, necesariamente, que la reproducción social se limita a ellos, sino que el trabajo doméstico es el núcleo central de ese proceso (es decir, puede complementarse con trabajo asalariado en el hogar o de servicios pagados pero la responsabilidad última sigue recayendo sobre el trabajo familiar no remunerado). De allí que la autora proponga un concepto de “economía de cuidado ampliada” para referir tanto al sistema de reproducción social y al trabajo doméstico no remunerado realizado en el interior de los hogares, como al sistema de provisión pública (educación pública, salud pública, servicios de cuidado infantil, cuidado a personas mayores) y privada (oferta de trabajo doméstico y servicios de educación y salud privados) de los servicios de cuidado.

En relación con la actividad de “cuidado” se reconocen dos tipos: i) directo, que implica la prestación material del mismo, la atención de las necesidades físicas, biológicas y afectivas de tal manera que hay una transferencia de tiempo y una interacción “cara a cara” entre las personas que otorgan y reciben el cuidado; ii) indirecto, que consiste en la transferencia desde un componente de algún sistema social, especializado o no, de los mecanismos necesarios para que los individuos generen por cuenta propia las atenciones que requieren (Marco, 2007). Asimismo, algunas autoras feministas destacan que la diferencia entre “cuidado” y “servicios personales” no reside en la naturaleza del acto, ni la relación de intimidad del trabajo de cuidado, sino en la facultad de mando de una de las partes y la falta de autonomía de la otra –es decir, su carácter asimétrico– (Tronto, 2006). La literatura feminista también ha demostrado cómo las personas –en especial, las madres– proveedoras de cuidado entablan una relación muy particular con las personas dependientes de esta protección, y cómo la misma es reforzada por un conjunto de normas sociales (Folbre, 2001). En esta línea de análisis son centrales los aportes de la sociología con vistas a la desnaturalización de estas prácticas de cuidado, ya que históricamente se le ha adjudicado un carácter altruista, desinteresado y desarraigado, y se las ha estudiado como si carecieran de vínculos con las prácticas económicas y la sostenibilidad del sistema social en su conjunto (Bourdieu, 1997). Asimismo, las relaciones de cuidado han sido objeto de investigación para aquellas autoras que han demostrado cómo las prácticas económicas constituyen una dimensión central y constante de las

relaciones íntimas caracterizadas por el afecto y la confianza, y cómo la actividad económica crea, mantiene y renegocia vínculos íntimos entre las personas, entre ellos: las relaciones de cuidado (Zelizer, 2009).

Otro ángulo desde donde se encara la problemática del cuidado intrageneracional es el que desarrollan los trabajos que han abordado el conflicto entre familia y trabajo, y que refiere al estudio de las incorrectamente denominadas “políticas de conciliación familia y trabajo”<sup>11</sup>. En líneas generales, la literatura sobre las políticas públicas de conciliación familia y trabajo destaca, en primer término, que uno de los resultados no previstos de estas políticas ha sido que sólo han servido para que “concilien” las mujeres, reforzando la idea que el cuidado intrageneracional es una responsabilidad femenina, con una muy escasa participación de los varones (Torns Martín, 2005). Asimismo, se observa que el conflicto familia y trabajo se produce en tanto existe una clara concentración temporal del trabajo entre lo que se denomina la edad más productiva de varones y mujeres en el mercado laboral (25-45 años) que coincide precisamente con las mayores responsabilidades familiares que surgen a partir de la formación de las familias, el cuidado de hijos pequeños y, en algunos casos, el cuidado de los adultos mayores (Arriagada, 2004). Al calor del debate sobre las políticas de conciliación, resulta central considerar que no sólo se trata del derecho de los progenitores a armonizar dos ejes fundamentales de sus vidas: trabajo y familia, sino que también se encuentra en juego el derecho de los niños/as a ser criados y educados por sus progenitores.

En rigor, la problemática del cuidado y quien lo ejerce (para sí o para otros) remite a un problema de ejercicio de derechos, cuando éstos están acordados, o en caso contrario, de disminución de desigualdades, como condición de una política pública. En uno y otro caso, remite a un debate en donde se entrecruzan derechos, desigualdades y políticas, con la especificidad que, si en la situación actual no se amplía el ejercicio de estos derechos, se seguirá afectando el principio de igualdad, principio fundamental para el desarrollo de la persona humana. Para ello, la única manera de respetar el principio de igualdad es proponiendo derechos integrales –y no un reconocimiento del derecho al cuidado como derecho particularísimo– y, por ende, atribuibles a las mujeres o a los niños, en la convicción que sólo en la medida que se lo incluya como un derecho propio y universal (tanto para quienes deben ser cuidados como para quienes deben o quieren cuidar) se logrará un importante avance en términos del reconocimiento de aquello hasta hoy invisibilizado y de calidad de vida ciudadana (Pautassi, 2007).

También existe literatura específica que estudia cómo los proveedores históricos de cuidado han sido el Estado, las instituciones de la sociedad civil, el mercado y las familias, y que su carácter y sentido es consecuencia de elecciones políticas, valoraciones culturales y estructuras de género (Batthyany, 2004). Por otra parte, algunas expertas avanzan en el análisis de la “distribución societal del cuidado”, dando cuenta de que si la oferta pública estatal no brinda cobertura o es residual –y en los hogares no existen ingresos para contratar servicios en el mercado– se acude a la oferta pública no estatal disponible: ONG’s, instituciones religiosas y formas de voluntariado que se encargan del cuidado (Marco, 2007).

Dado que las organizaciones sociales y comunitarias (en adelante: OSyC) ocupan un lugar protagónico en contextos de pobreza, en tanto proveedoras de cuidado y de otras actividades que garantizan la reproducción social, falta recuperar toda una corriente de investigación que ha puesto el foco de atención en analizar las características del hecho de que las mujeres de sectores populares participen en diversas organizaciones comunitarias y movimientos sociales. En esta corriente, se ha discutido la relación entre la ciudadanía activa y participativa, y lo que sucede en América Latina con las prácticas cotidianas que caracterizan a la participación femenina en diversas organizaciones de la sociedad civil. Particularmente, el debate animado por dicha corriente de investigación parte del diagnóstico de que la llegada de la democracia a la región, estuvo acompañada de un nulo crecimiento – la “década perdida” en términos de la CEPAL– con un aumento inédito de la desocupación y la pobreza, lo que condujo a una mayor participación de la mujer en programas sociales asistenciales, comedores y

<sup>11</sup> Rico y Marco (2007) señalan que en la literatura se continúa hablando de “conciliación” o “compatibilización” en referencia a las soluciones del conflicto familia-trabajo que experimentan las mujeres, pero “acoplar” parece ser un término más adecuado, ya que los dos primeros aluden a dos espacios opuestos que deben ser ajustados entre sí por las mujeres. En este documento se hará uso del concepto “estrategias” para dar cuenta de cómo las mujeres son el espacio de ajuste para unir aquellos espacios que se dan la espalda entre sí.

ollas populares, y organizaciones comunitarias de la más diversa índole, muchas de ellas dedicadas al cuidado de miembros dependientes.

Actualmente, la relación entre organizaciones, redes de diverso tipo y el Estado ha sido abordada por una extensa literatura que brinda elementos valiosos en tanto advierte sobre una serie de dimensiones importantes para contextualizar el fenómeno. En general, las OSyC presentan un núcleo reducido de organizadores, una estructura interna simple, un ámbito de acción local y una orientación hacia problemas de la comunidad. En buena medida, dependen de recursos externos para su funcionamiento que obtienen principalmente de fuentes estatales. Además, en algunos casos, se benefician de programas de capacitación, obras de infraestructura, micro-proyectos productivos y otras iniciativas de agencias gubernamentales, la Iglesia Católica principalmente pero también evangélicas, ONG de desarrollo y, a veces, de fundaciones. En este contexto, el término “red social” ha sido utilizado por una diversidad de autores y autoras para aludir a una variedad de procesos, relaciones y mecanismos de coordinación entre todo tipo de instituciones, dependencias estatales, programas sociales y grupos, más o menos institucionalizados. Si bien, las redes se diferencian sustancialmente en su composición, duración en el tiempo, nivel de formalización y en el contenido de sus intercambios, lo característico de esta forma organizacional es la presencia de una orientación valorativa entre todos los involucrados (“buena voluntad”) diferente de otros principios organizativos como el auto-interés propio del mercado o la disciplina burocrática (Forni, 2002)<sup>12</sup>. De este modo, se analizan los vínculos entre redes solidarias, grupos religiosos y diversas formas de organización, destacando cómo en contextos de alta pobreza las redes comunitarias permiten satisfacer este tipo de cuestiones y otras que exceden las necesidades económicas y materiales más urgentes, al mismo tiempo que se constituyen como un espacio privilegiado de construcción y elaboración de representaciones sociales (Mallimaci y Grafigna, 2002). Otras investigaciones se centran en las relaciones entre los programas sociales asistenciales, el Estado y diversas organizaciones, con el objetivo de explicar cómo se producen estos procesos a nivel local (micro social) (Acuña, Jelín y Kessler, 2006). También existen estudios de caso que han constatado la presencia de diversas organizaciones y redes de relaciones informales –personalizadas, clientelares– que pueden garantizar (o no) el acceso a un programa de transferencias condicionadas, y en general al asistencialismo, al tiempo que alertan acerca de los obstáculos que el clientelismo político le impone a la dinámica de algunas organizaciones de la sociedad civil, especialmente en función de los ciclos electorales (Roniger, 1997; Arcidiácono y Zibecchi, 2007).

De igual manera, se analizaron diversas formas de acción colectiva –movimientos sociales– como manifestaciones de resistencia al modelo neoliberal, abordando diversas dimensiones del fenómeno: origen, trayectorias, metodología de protesta –por ejemplo cortes de ruta–, redes y modalidad de organización a nivel barrial (Svampa, 2005; Auyero, 2004; Svampa y Pereyra, 2003; Schuster *et al.*, 2006). Por otra parte, en el contexto de la última crisis social, política e institucional desatada durante los años 2001 y 2002 en Argentina, que trajo consigo un profundo deterioro de los principales indicadores sociales, se analizó el fenómeno de las fábricas recuperadas, autogestionadas por distintos trabajadores, también como una forma de resistencia ante los despidos masivos producidos por los quiebres y cierres de fábricas, desde múltiples abordajes: el proceso de “toma” de fábricas, la formación de cooperativas, la diversificación de tareas y la incorporación de trabajadores/as en los procesos productivos, hasta el rol preponderante que, en muchos casos, desempeñaron las mujeres trabajadoras con importantes responsabilidades familiares (Moro y Di Marco, 2004; Bialakowsky *et al.*, 2004; Dávalos y Perelman, 2003).

Como puede observarse, en general la problemática de la provisión del cuidado intra-generacional, la política social en un sentido amplio –en tanto forma de intervención estatal en la esfera de la reproducción– y los fenómenos vinculados con las nuevas formas de organización social y comunitaria en contextos de pobreza han sido estudiados de manera aislada.

<sup>12</sup> Según Forni (2002), más allá de su popularidad, por lo general, no se formulan definiciones precisas sobre qué se entiende por “red”. Autores como Poldolny y Page (1998), sostienen que una organización red es aquella en la que un número de sujetos mantiene relaciones de intercambio entre sí en forma reiterada y duradera y, simultáneamente, carece de autoridad establecida para arbitrar y resolver disputas que puedan surgir durante el intercambio. Se diferencia así de los principios organizativos de los mercados y las burocracias.



A partir de los debates y aportes de las diversas perspectivas teóricas, se abre una serie de interrogantes: ¿Cómo se distribuyen las responsabilidades de cuidado infantil entre las familias, el Estado, el mercado y el tercer sector? ¿Qué lugar desempeñan las diversas organizaciones sociales y comunitarias en relación con la provisión del cuidado intrageneracional en contextos de pobreza? ¿Quiénes son los y las “cuidadores/as” del tercer sector y en qué condiciones trabajan? ¿Cómo surge la necesidad y la demanda de que estas OSyC desempeñen roles como proveedoras de cuidado infantil? ¿Cómo se relacionan estas organizaciones sociales y comunitarias con el Estado y sus políticas, en especial, los programas sociales asistenciales? ¿Qué estrategias implementan para poder sostener este servicio de cuidado infantil a las familias? ¿Qué procesos de inclusión y exclusión se generan a partir de estas organizaciones y redes de cuidado a nivel comunitario? ¿Cómo operan ante las problemáticas que plantea la pobreza infantil a nivel local?

## **B. Políticas públicas y provisión de cuidado: déficits y ausencias**

Como se señaló anteriormente, la ausencia o deterioro generalizado de las políticas públicas de cuidado produce que la resolución del conflicto entre las responsabilidades derivadas de la familia y del trabajo varíe enormemente por nivel socioeconómico de pertenencia y según el género.

En el caso de las poblaciones más vulnerables, se produce un círculo vicioso de la pobreza. Los hogares que pueden afrontar el costo de contratar servicios de cuidado privados tienen más posibilidades para elegir la combinación de trabajos y responsabilidades entre sus miembros. Por el contrario, los hogares de bajos ingresos no pueden solventar la contratación de servicios de cuidado privados y se ven obligados a brindar directamente esos servicios a costa de su tiempo y sus posibilidades de generar ingresos. Así, la primera consecuencia de que las mujeres sean las principales encargadas del cuidado y del trabajo doméstico no remunerado reside en que la presencia de niños y niñas en el hogar aparece como un condicionante para la participación económica femenina, ya que frecuentemente la mujer de escasos recursos no puede insertarse en el mercado laboral o bien tiene una trayectoria laboral intermitente y precaria. Esto se puede observar, por ejemplo, en Argentina en el caso de la tasa de actividad de las mujeres que tienen hijos menores, que es más baja que la de las mujeres que no los tienen. Las mujeres que no tienen hijos a cargo no han disminuido significativamente su participación económica entre los años 2003-2006. No obstante, se observa un comportamiento diferencial de las mujeres que tienen hijas e hijos pequeños, que han visto disminuida su tasa de actividad económica, tendencia que se agudiza a medida que aumenta el número de hijos/as en el hogar (ELA, 2009).

Fuentes de datos como la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (Eanna) arrojan resultados similares: la madre suele ser la principal responsable del cuidado de la progenie en la mayoría de los hogares, tanto en el ámbito urbano como en el rural. Los cambios en la presencia de la madre como principal responsable del cuidado no se explican por la mayor presencia del padre en esta situación, sino por el reparto de la responsabilidad del cuidado entre otras personas. En los hogares más pobres se observa la participación de los hermanos mayores de quince años. En cambio, en los hogares más ricos, el servicio doméstico y otros familiares y vecinos participan más en el cuidado, desplazando la presencia de los hermanos de esta responsabilidad. Ciertamente, el servicio doméstico remunerado es una figura habitual de los hogares medios de la sociedad argentina<sup>13</sup>.

Un estudio realizado por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA)<sup>14</sup> en los tres principales aglomerados urbanos de Argentina, ha detectado las siguientes situaciones que reflejan, a grandes rasgos, las estrategias utilizadas para la articulación entre la familia y el trabajo. Mientras que el apoyo que brindan las guarderías y jardines maternos de las empresas donde trabajan las mujeres es

<sup>13</sup> Ver cuadro A-1 del Anexo Estadístico.

<sup>14</sup> Es una encuesta de percepción a mujeres, que se llevó a cabo en el año 2006. La muestra de 1.600 casos representa a las mujeres de entre 18 y 69 años, residentes en los tres principales aglomerados urbanos del país: área Metropolitana, Gran Córdoba y Gran Rosario.

prácticamente inexistente, la estrategia de cuidado más utilizada por las mujeres encuestadas son las instituciones educativas (guardería, jardín maternal y escuela) cerca del hogar, seguida por el recurso a las redes de parentesco y/o otro/a miembro del hogar, recursos más habituales que el servicio doméstico remunerado u otras formas de cuidado. El mismo estudio revela un dato alarmante: en el Gran Buenos Aires, el 5% de los menores de 14 años quedan solos mientras sus progenitores trabajan (ELA, 2007)<sup>15</sup>.

A continuación, se analizan los vacíos, límites y sesgos de las intervenciones estatales dedicadas al cuidado de niños y niñas, que en Argentina se restringen a tres grandes acciones: i) las que se vinculan con el sistema educativo (en especial guarderías y jardines maternos para la primera infancia y educación formal del nivel primario); ii) la protección de la madre trabajadora formal asalariada, destacando que dentro de este sistema de protección para trabajadores/as formales asalariados se encuentra también el programa de asignaciones familiares y su reciente modificación; iii) los programas sociales que distribuyen bienes o servicios relativos al cuidado de los niños y niñas, la mayoría de ellos basados en un enfoque asistencialista.

## 1. El sistema educativo

Frecuentemente se ha señalado el rol fundamental que desempeña el nivel preinicial e inicial en la primera infancia en relación con la socialización, el cuidado y su incidencia en el desarrollo educativo posterior. Son numerosos los estudios que han demostrado que niños y niñas que acceden a una escolarización temprana tienen mejores posibilidades de desempeño a lo largo de su trayectoria educativa. Minujín y otros autores (2006) documentan los vínculos que existen entre los beneficios del cuidado de los niños pequeños y resultados educativos posteriores: por ejemplo, un estudio de niños pobres en Brasil demostró que las niñas que asistieron al preescolar tuvieron dos veces más posibilidades de llegar al octavo grado que aquellas niñas que no lo hicieron. Asimismo, existen trabajos que han demostrado que el cuidado es una tarea de socialización especializada que ya no puede ser suficientemente atendida en la soledad del hogar (Feijoó, 2002). Sin embargo, en Argentina, históricamente el nivel preinicial tuvo un desarrollo más desigual que el nivel siguiente. Se trató de una oferta educativa básicamente urbana en la cual la iniciativa privada tuvo un peso relevante, en claro perjuicio de los sectores económicos más desaventajados. En consecuencia, el desarrollo de este nivel históricamente ha beneficiado a los sectores urbanos más favorecidos, quienes ven reforzadas sus probabilidades de éxito en el resto de la trayectoria escolar (Tenti Fanfani, 1995; Feijoó, 2002).

Sin embargo, frente a todas las evidencias en torno a las potencialidades que tiene dicho ciclo en materia de cuidado y el desempeño educativo posterior de niños y niñas, investigaciones recientes han constatado la falta de oferta estatal tanto en el caso de las guarderías como de los servicios educativos para los niños y niñas más pequeños. Cabe destacar que son escasos los abordajes desde las políticas de infancia acerca de los sujetos necesitados de protección y educación. En el año 2008 el *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo*, destacó dos desafíos pendientes en materia de cuidado y de educación de la primera infancia (CEPI): i) la falta de programas de cuidado y de educación integrales para niños menores de tres años y ii) la desigual provisión de educación preprimaria para niños mayores de tres años<sup>16</sup>. Introdujo, asimismo, una pauta de especificidad en materia de provisión de cuidado para los niños, afirmando que si los padres estuvieran en condiciones de asumir las tareas propias del CEPI en sus hogares, deberían recibir el apoyo y la orientación que les permitiera proporcionar el necesario cuidado y educación en una forma adecuada (UNESCO, 2008).

En Argentina, la asistencia de niñas y niños pequeños comprende las guarderías o jardines maternos (de 0 a dos años) y el jardín de infantes (de tres a cinco años). Sólo esta última forma parte

<sup>15</sup> En la ciudad de Rosario, esta estrategia de cuidado bajo responsabilidad de otro miembro del hogar se presenta como superior inclusive a la opción escuela/jardín/guardería (ELA, 2007).

<sup>16</sup> Según la UNESCO (2008) solamente un 53% de los países cuenta con programas para niños menores de tres años y el desarrollo de los servicios de cuidado infantil varía considerablemente de un continente a otro. Enfáticamente el documento señala que la educación preprimaria es considerada un "privilegio al que sólo tienen acceso las familias capaces de solventar el gasto que ella conlleva (...) cuando la provisión privada se propaga también lo hacen las desigualdades..."

plenamente del sistema educativo, mientras que el jardín maternal se ha desarrollado como función asistencial, desestimando su importancia pedagógica y su papel en la organización de los hogares. Existe una falta de oferta estatal suficiente y adecuada y la que se caracteriza por la reducida duración de la jornada escolar de los establecimientos educativos públicos, que resulta incompatible con las jornadas de empleo (Rodríguez Enríquez, 2007).

En el caso de la educación básica obligatoria, la extensión de la obligatoriedad al nivel inicial ha tenido efectos positivos en Argentina, donde se evidencia un acceso importante en la oferta y en la cobertura. Sin embargo, una gran debilidad es la limitada cobertura de los establecimientos escolares de doble jornada, al tiempo que la presencia de la gestión privada en este tipo de oferta es notoriamente mayor a la pública. Por ejemplo, en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) existen 720 establecimientos educativos donde se brinda educación del nivel inicial –común y especial–. Del total de estos establecimientos, la oferta pública estatal representa sólo el 32%. Si se analiza la edad de los alumnos según su asistencia a un establecimiento público y privado, se observa que en caso de los niños y niñas menores de dos años existe una leve diferencia entre quienes asisten al sector privado y al sector público. Sin embargo, a partir de los dos años la brecha entre las matrículas se amplía y se reduce para la edad de escolaridad obligatoria (cinco años y más), a la vez que se aumenta el número total de matriculados. En todas las edades la matrícula del sector privado supera a la del ámbito público<sup>17</sup>.

En relación con la evolución de la matrícula a nivel inicial, en la CABA se registra un aumento, sobre todo en los años posteriores a la crisis de 2001-2002. Sin embargo, si se considera de manera diferenciada la oferta privada y pública en este nivel, se observa que el aumento de la matrícula corresponde precisamente a un notable crecimiento de la primera, y a un aumento marginal de la segunda. A partir del año 2003 –fecha que indica el inicio de la recuperación económica– se registra un acelerado crecimiento de la matrícula del sector privado en contraposición a un estancamiento –e incluso decrecimiento– de la matrícula del sector público (Ministerio de Educación de la ciudad de Buenos Aires, 2008).

Para el nivel inicial, tanto en el sector estatal como en el privado, la matrícula se concentra en los turnos de media jornada (mañana o tarde), mientras que la jornada doble representa solamente el 2,3% en el sector estatal y el 1,8% en el sector privado. Para el nivel primario, la oferta de doble jornada representa apenas alrededor del 5,5% de la cobertura total (Rodríguez Enríquez, 2007)<sup>18</sup>.

Si se analiza la tasa de asistencia del nivel inicial para todo el país no se observan brechas significativas entre varones y mujeres, pues las segundas comprenden el 49,5% y los primeros representan el 50,5% de la matrícula (MECyT y 2007). Se observan mayores brechas cuando se compara el porcentaje de inscriptos en el ciclo no obligatorio con la proporción de los registrados en el primer año obligatorio del nivel inicial. Así, para el año 2003 se observaba en Argentina una alta tasa de asistencia al “jardín preescolar” o “sala de cinco años” de niños y niñas de 91% (MECYT, 2006), mientras que la tasa de asistencia de los menores de cinco años presentaba valores significativamente menores de tres años (15% para los niños/as) y cuatro años (44% para los niños/as). Como ya se señaló, esta variación está estrechamente ligada a la cobertura estatal en la provisión de servicios educativos para los distintos niveles y según estrato socioeconómico. El hecho de que los servicios educativos para menores de cinco años se encuentren en manos de la oferta privada y que además no tenga carácter obligatorio, explican que la asistencia en el nivel inicial no obligatorio sea mucho menor, en particular en los hogares ubicados en los estratos socioeconómicos más modestos.

Asimismo, se verifican importantes disparidades en la tasa de asistencia según ámbito geográfico. Nuevamente, se constata la tendencia a que la población más vulnerable es la que menos posibilidades tiene de acceder a servicios educativos y de cuidado fuera del hogar y contribuye a perpetuar el “círculo vicioso” de la pobreza y su transmisión entre las generaciones. En efecto, son los niños de los hogares

<sup>17</sup> Datos extraídos del Boletín de Educación Porteña, N° 2, Buenos Aires, junio de 2008, véase el cuadro 2.

<sup>18</sup> En la provincia de Buenos Aires con la sanción de la nueva ley de educación provincial N° 13688 en el año 2007 se incluye como obligatorio el nivel inicial desde los cuatro años, a diferencia de la ley nacional que es a partir de los cinco años.

provenientes de zonas rurales del interior del país y aquellos que forman parte de familias pertenecientes al primer quintil de ingresos los que encuentran mayores límites en el acceso al nivel inicial no obligatorio<sup>19</sup>.

## 2. Protección de la maternidad y prestación de servicios de cuidado para las trabajadoras

En términos normativos, el régimen laboral en Argentina restringe sus intervenciones en materia de cuidado a la protección de la madre trabajadora. En este sentido, existen dos grandes ejes relacionados a la normativa referida a la articulación entre la vida laboral y la vida familiar. En primer término, se encuentra aquel que concentra las referencias al período de gestación, alumbramiento y lactancia. En segundo término, un conjunto de disposiciones que refieren casi exclusivamente a los derechos de las mujeres, asumiendo su doble función de trabajadoras y madres, y casi nunca a los varones. Así, para el caso de los trabajadores varones se observa el supuesto de que existe una mujer que cubrirá las necesidades de cuidado de sus hijos, supuesto que se hace extensivo a todos los beneficios que se otorgan: licencias por enfermedad, acceso a guarderías, entre otros (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004).

En tanto la regulación del cuidado desde las normas laborales se restringe a las trabajadoras formales asalariadas, uno de sus principales déficits es la exclusión de un gran contingente sin ningún tipo de protección social, incluyendo a trabajadores/as en situación de precariedad laboral (sin aportes al sistema de seguridad social), informales, migrantes en condiciones irregulares, cuentapropistas, autónomos o monotributistas, empleadas del servicio doméstico, beneficiarios/as de programas sociales de transferencias de ingresos, entre otras categorías.

De modo que en Argentina únicamente se contemplan algunas políticas de articulación para trabajadoras formales insertas en trabajos asalariados. Por medio de la Ley de contrato de Trabajo (LCT) se impone a los empleadores la habilitación de salas maternales y guarderías en función del número de trabajadoras ocupadas (art. 179, Ley 20.744/76), norma que nunca fue reglamentada. Posteriormente, a través de la ley N° 11.317 se estableció un cupo de cincuenta trabajadoras mayores de 18 años para que rigiera la obligación de instalar salas maternales y guarderías, disposición que en los hechos suele ser franqueada por los empleadores contratando hasta 49 empleadas mujeres. Posteriormente, se dispuso la instalación de jardines maternales zonales para menores de 18 años (Ley 20582). Sin embargo, en los hechos y salvo excepción de algunas jurisdicciones, tampoco se ha implementado. Algunos convenios colectivos de trabajo aislados reconocen el derecho de los trabajadores a contar con una guardería o a recibir una compensación económica en el caso en que éstas no existan (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004).

En consecuencia, la estrategia de “conciliación” de responsabilidades a través de las guarderías y jardines de las empresas donde trabajan las madres ocupa un lugar residual. Del mismo modo, y exclusivamente para las trabajadoras formales, se contempla el derecho a licencia por nacimiento, que comprende noventa días (cuarenta y cinco días anteriores, y cuarenta y cinco posteriores al parto), durante la cual el salario de la trabajadora es reemplazado por una asignación familiar de igual monto y a cargo del sistema de seguridad social. Para el padre, se permite solo dos días por nacimiento, dejando en claro el supuesto de que los hijos e hijas son responsabilidad casi exclusiva de las mujeres. También habilita los permisos para lactancia de los menores durante el primer año de vida. A su vez, en la LCT no existen disposiciones explícitas referidas a períodos de licencia para el cuidado de hijos/as a causa de enfermedades. La única excepción es la opción de ejercer voluntariamente el estado de excedencia por causa justificada debido a la necesidad de cuidar a un/a hijo/a enfermo/a menor de edad que la trabajadora tenga a su cargo (art. 183, LCT)<sup>20</sup>. Aquí se puede visualizar que lo protegido y reglamentado para las mujeres se relaciona con su responsabilidad sobre el mundo privado, más que sobre el

<sup>19</sup> Los límites de la cobertura del sistema educativo en edades tempranas, forman parte de un déficit entre el reconocimiento normativo de derechos y su praxis cotidiana, el cual ha sido puesto de manifiesto mediante pronunciamientos judiciales ver los trabajos contenidos en Abramovich y Pautassi (2009).

<sup>20</sup> Esta opción solo puede ser ejercida por la madre, con la excepción de los convenios colectivos de Trabajo que incluyen prescripciones que facultan al padre a hacer uso de ella, como se detalla en Pautassi, Faur y Gherardi (2004).

*continuum* productivo-reproductivo como eje de análisis de relaciones que incluyen a varones y mujeres, o sobre la eliminación de discriminaciones en el mundo de lo público (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004).

A diferencia de las relaciones de empleo reguladas por la LCT la regulación del empleo público es potestad de cada uno de los gobiernos provinciales y/o locales. En esa capacidad, las autoridades locales han regulado las licencias de sus empleadas y empleados públicos y, en ocasiones, los convenios colectivos de trabajo han incluido plazos mayores a los previstos por la legislación general (ELA, 2009). En otros casos, como en la provincia de Córdoba, algunas reparticiones públicas han reconocido licencia por maternidad, lactancia, vacaciones a trabajadores contratados –es decir, sin relación de dependencia y sin descuentos a la seguridad social- nivelando ficticiamente con los trabajadores asalariados formales (Buriyovich y Pautassi, 2006).

Argentina cuenta con el sistema de asignaciones familiares que forma parte del salario indirecto. Son prestaciones en dinero, de carácter no remunerativo, cuyo pago se encuentra sujeto a la determinación de ciertas contingencias que varían según la prestación de que se trate. En rigor, las asignaciones familiares se circunscriben a los asalariados formales y funcionan bajo una lógica de seguro social, quedando excluidos amplios sectores de la población, en tanto el acento está puesto en el sector asalariado formal. Según datos del MTEySS cerca de 2,7 millones de hogares de un total de 11,6 millones perciben AAF a través del sistema contributivo. Ello representa el 23% del total de hogares y aproximadamente la mitad de los hogares que tienen niños/as (que suman alrededor de 5,7 millones) (Mauricio, 2008: 27-28).

En este sentido, es importante considerar que, de acuerdo con el último Censo Nacional de Población del año 2001, más del 70% de la población infantil de Argentina no está cubierta por esta política, dando lugar a fuertes situaciones de discriminación entre niños/as de acuerdo al estatus laboral de sus progenitores, no sólo porque aquellos que no son hijos/as de trabajadores/as formales asalariados carecen de acceso a los servicios básicos de cuidado y tiempos de lactancia, sino que tampoco acceden al sistema de asignaciones familiares. Así, por ejemplo, un hijo de una madre titular de un programa social de transferencias de ingresos como el Programa Familias, recibe por este concepto 30 pesos, mientras que si el niño/a tiene a alguno de sus progenitores con un trabajo formal asalariado, puede llegar a percibir hasta 100 pesos por asignaciones familiares y de acuerdo con una reciente medida adoptada, denominada Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Dec. 1602/09) el monto es de pesos ciento ochenta por cada hijo<sup>21</sup>. Por otra parte, en el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar otorga un monto único, por lo que no existen transferencias por estos conceptos.

Estos elementos entran en tensión con el principio universal de no discriminación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, que no permite hacer distinción entre las personas menores de edad e implica, para las políticas públicas, incorporar la primacía del interés superior del niño como titular de derechos (CELS, 2007).

### **3. Programas sociales que distribuyen bienes o transferencias monetarias relativos al cuidado de los niños y niñas**

En materia de políticas sociales para la niñez, Argentina concentra sus intervenciones en cuatro grandes rubros:

- Programas nutricionales y de atención médica orientados a mujeres embarazadas, madres y niño/as, es decir, hacia quienes conforman el binomio “madre e hijo”, a cargo principalmente de los ministerios de Desarrollo Social y de Salud (Pautassi, 2008).
- Políticas específicas hacia la niñez como programas para niños en situación de calle o adolescentes en el sistema penal, entre otros, en la mayoría de los casos en el marco de programas nacionales y acciones provinciales en el ámbito de los Consejos o Secretarías de la Niñez y de la Familia de las provincias.

<sup>21</sup> Equivalente a 8; 26,5 y 48 dólares respectivamente. Sobre la última medida, se volverá en el apartado 3.2.

- El conjunto de programas de transferencias condicionadas (PTC), introducidos en la Argentina tras la crisis de 2001-2002, en los que la presencia de hijos/as menores es lo que hace elegible a un hogar, asignándole a la mujer la calidad de “titular” del beneficio por cada hijo/a.
- La reciente medida de asignación universal por hijo para la protección social, esto es, la denominada “Asignación Universal por hijo para Protección Social” que crea un beneficio monetario para aquellos grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la “economía informal”.

En el caso específico de los PTC, han sido objeto de críticas desde diversos ángulos. Primero, y siguiendo la argumentación precedente, se puede señalar que los PTC refuerzan la idea de que el cuidado es una responsabilidad individual (no social) de las mujeres (no compartida con los progenitores varones). A su vez, conllevan situaciones estigmatizantes para las madres en situación de pobreza, pues deben “certificar” las condicionalidades en salud y educación, sin garantías de condiciones institucionales adecuadas para que lo puedan efectuar (Zibecchi, 2008a). Segundo, los PTC se caracterizan por su volatilidad, fragilidad y débil institucionalidad, a la vez que carecen de articulación con las políticas universales de salud y educación, las políticas de conciliación trabajo y familia, y las políticas activas para el mercado laboral. Es decir, al hacer recaer el cumplimiento de las contraprestaciones laborales y/o condicionalidades en salud y educación (según el caso) exclusivamente sobre las mujeres en situación de pobreza, estos programas no solamente aumentan su carga de trabajo no remunerado y merman su disponibilidad de tiempo para dedicarse a actividades remuneradas, sino que dichos programas tampoco incorporan medidas que faciliten el cuidado de los/as hijos/as menores y la incorporación de estas mujeres al mercado laboral. Tercero, se ha advertido que una política pública no puede “salvar” a una generación, bajo el costo de reforzar responsabilidades de cuidado en las mujeres de forma exclusiva. En consecuencia, es importante reconocer que para satisfacer las necesidades de los/as niños/as y los/as jóvenes es necesario hacer lo mismo con las generaciones adultas, a cargo del cuidado (Serrano, 2005). Finalmente, estudios que han analizado hasta dónde este tipo de programas ofrecen una solución a la pobreza infantil, no han presentado resultados muy alentadores, debido a que, aun cuando puedan mitigar las carencias más urgentes relacionadas con el hambre y las situaciones pandémicas, los PTC están lejos de brindar soluciones estructurales para crear sociedades sustentables e igualitarias. Es impensable que los programas de transferencias de ingresos condicionados puedan reducir la pobreza infantil en el largo plazo (Minujín, et al, 2007)<sup>22</sup>.

En consecuencia, para un importante sector de la población, y en particular para quienes no se encuentran protegidos por las normas laborales, la articulación de las responsabilidades laborales y de cuidado implica un problema de gran magnitud. Al mismo tiempo, el gobierno nacional, al igual que los países de América Latina y el Caribe, firmaron en el año 2007 el Consenso de Quito, que constituye un conjunto de acuerdos entre los que destaca el compromiso de adoptar medidas gubernamentales para atender la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población como responsabilidades públicas<sup>23</sup>. No obstante, como se ha observado, es evidente la ausencia de intervenciones de política pública en esta materia. Ese desinterés por la implementación de políticas públicas en materia de cuidado tiene serias consecuencias: por un lado, la poca atención que reciben los costos asumidos por las personas –en su mayoría mujeres– a cargo de la responsabilidad de cuidar, que no por difíciles de cuantificar, dejan de ser considerables; por el otro, la falta de formas de evaluar –y por lo tanto de valorizar– el servicio de cuidado intra-generacional (esto es, cuidado infantil) que se está brindando en la Argentina.

<sup>22</sup> Patel (2009) analiza el caso de Sudáfrica, donde los PTC producen el mismo sesgo de género en la división de responsabilidades en los hogares, reforzando el rol de la mujer a cargo de las responsabilidades de cuidado, el que se ve fortalecido a su vez por el hecho que gran parte del cuidado es prestado por OSC. Al mismo tiempo, dichas OSC se encuentran autorizadas legalmente a prestar estos servicios y en muchos casos son financiadas por el propio Estado. Esta estrategia gubernamental buscó, por un lado, solucionar el déficit en la cobertura de infraestructura de cuidado, pero también buscó dar respuestas al problema de desempleo femenino que, entre otras estrategias, introdujo “estipendios para el trabajo de cuidado”. Dichos estipendios, al ser muy bajos en términos económicos y estandarizados, terminaron devaluando social y económicamente el trabajo de cuidado, el que aún no se ha profesionalizado, como tampoco ha logrado incorporar a un número significativo de varones.

<sup>23</sup> Ver: Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe “Consenso de Quito”, desarrollada del 6 al 9 de agosto del 2007 en Quito, Ecuador (<http://www.cepal.org/publicaciones>).

## II. Programas de transferencias condicionadas de ingresos

---

Tal como se analizó en el anterior capítulo, a pesar de que las importantes transformaciones en el plano político, económico, cultural, social, y demográfico acontecidas en América Latina durante las últimas décadas – las que han producido impactos diferenciados en el interior de la región (entre países) y en cada país (diferencias entre zonas urbanas y rurales)– han acentuado la desigualdad en todo el continente y se han mantenido elevados los niveles de pobreza urbana en general, y de pobreza infantil en particular. Sin embargo, las respuestas estatales han sido insuficientes.

En primer lugar, la dinámica de asistencialización de la población comienza en la década del ochenta, a partir de variados esquemas de programas sociales focalizados, los que se fueron sucediendo uno tras otro y fueron dirigidos a los llamados “grupos-meta” o “población objetivo”. Esta sucesión de programas estuvo acompañada por el desmantelamiento paulatino –en algunos casos acelerado– de las instituciones sociales de cuño universal. En diverso grado, los países de la región experimentaron procesos de retracción de sus instituciones sociales, a partir de la aplicación de medidas de corte regresivo y con directo traslado de los costos del ajuste a las mujeres. Como apuntan Lo Vuolo *et al.* (1999), el caso argentino es paradigmático al respecto. Además, no debe pasarse por alto el hecho de que el deterioro de las instituciones de cuño universal, como salud y educación, tienen un gran impacto en la vida de niños y niñas. Tampoco debe dejar de considerarse de que el ajuste en el gasto social, cortan programas que son cruciales para el crecimiento de los niños, por ejemplo, los de subsidios de alimentos (Minujín *et al.* 2006).

A mediados de la década de los años noventa, hacen su aparición en la región los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC) que progresivamente fueron alcanzando mayor cobertura y una amplia aceptación por parte de la población. A primera vista puede sostenerse que la combinación entre: condicionalidad, *know how* técnico instalado tras varios años de focalización y una transferencia directa al destinatario, representaron una triada irrefutable, instalando a estos programas como la “gran alternativa”. A esto se agrega que, de acuerdo con las evaluaciones, reducirían ciertas “redes de intermediación” o una redefinición de las prácticas clientelares. Asimismo, han sido recomendados y, en muchos casos, financiados por los organismos internacionales de asistencia crediticia<sup>24</sup>.

Numerosas son las evaluaciones que se han realizado de estos PTC, en muchos casos controvertidas en relación con los resultados alcanzados. En líneas generales, y sin entrar en las particularidades de cada contexto nacional, numerosos objetivos caracterizan a estos programas, presentándose, en el corto plazo, la reducción de la pobreza a partir de la transferencia de ingresos condicionados y, en el largo plazo, la reducción de la pobreza a través de la “acumulación de capital humano” a partir de la incorporación de nuevas competencias educativas y formativas, y el mejoramiento en los niveles de salud y nutrición, para lo cual el involucramiento de las familias es indispensable para el logro de este objetivo, es decir, las familias son consideradas co-responsables en la estrategia de reducción de la pobreza. Según Minujín et al. (2007), existen otros objetivos que se presentan en la mayoría de los PTC: i) aumentar el número de niños y niñas que asisten a la escuela y/o mejorar las condiciones de salud con la intención de reducir la pobreza; ii) reducir la pobreza a partir de una ayuda económica de manera condicionada; iii) reducir el trabajo infantil y la deserción escolar al condicionar la transferencia a una asistencia mínima a la escuela; iv) como un objetivo implícito, actuar como red de contención, es decir, proveer un mínimo nivel de consumo para que las familias no caigan en condiciones de pobreza aún más extremas; v) en algunos casos, alcanzar una mejora institucional con base en un apoyo financiero complementario a las escuelas y centros sanitarios.; y vi) cambiar el comportamiento de los pobres hacia el cuidado de la salud y la educación, especialmente de los/as hijos/as (Minujín et al. 2007). Por su parte, Cohen y Franco (2006: 77) señalan que en tanto los PTC se plantean en general como temporales, la cual en algunos casos es explícita y en otros no, suelen ser plazos muy breves –tres a ocho años en el máximo– para alcanzar los objetivos que se proponen, en particular el cambio de actitud en relación con la acumulación de capital humano. Agregan que entre las asignaturas pendientes de estos programas, cobra centralidad la necesidad de acompañar a las nuevas generaciones en la terminalidad de la educación secundaria, al mismo tiempo que deben contribuir a mejorar sustantivamente la calidad de la educación a la que acceden los destinatarios de los PTC, conjuntamente con la adopción de medidas compensatorias que permitan a los destinatarios, superar los déficit de los factores ajenos al ámbito educativo, de modo de proveerles efectivas posibilidades para competir en igualdad de condiciones para el ingreso al mercado de trabajo. A continuación, se analizan los dos principales PTC vigentes en Argentina desde el año 2002 en adelante: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) y el Programa Familias por la Inclusión Social<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> En rigor, se estima que cerca de veinte millones de familias en América Latina reciben transferencias monetarias condicionadas, Valencia Lomeli (2008). Estos programas se han expandido de manera notable en la región: en el año 2009 existen 24 programas en 17 países de la región, entre ellos: “Programa Familias” y “Plan Jefes y Jefas de Hogar” (Argentina), “Bono Juancito Pinto” (Bolivia), “Bolsa Familia” (Brasil), “Familias en Acción” (Colombia), “Avancemos. Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas” (Costa Rica), “Puente-Chile Solidario” (Chile), “Bono de Desarrollo Humano” (Ecuador), “Red Protección Solidaria” (El Salvador), “Mi Familia Progresa” (Guatemala), “Programa de Asignación Familiar” (Honduras), “Programme of Advancement Trough Health and Education” (Jamaica), “Oportunidades” (México), “Programa Solidaridad” (República Dominicana), “Red Oportunidades” (Panamá), Red de “Promoción y Protección Social. Tekopora” (Paraguay), “Juntos” (Perú).

<sup>25</sup> La descripción de los programas no resulta exhaustiva en tanto se considera que hay suficiente literatura al respecto. El análisis solo se ha centrado en la problemática vinculada con la superación de la pobreza infantil. Para un análisis de los planes, CELS (2004, 2007); Cruces et al. (2008), Golbert (2007), Monza y Giacometti (2003), Pautassi (2005), Roca et al. (2005); Zibecchi (2008a y b).



## A. Características de los PTC en Argentina

En general, los PTC son financiados por organismos financieros internacionales, que ocupan un lugar central tanto en la interpretación y diagnóstico en torno a la pobreza, como en las “soluciones” propuestas para su superación. No obstante, el PJJHD, que surge en medio de la crisis socioeconómica e institucional más grave de Argentina (2001-2002), fue financiado en sus orígenes gracias a la recomposición en las cuentas fiscales que supuso la modificación del régimen cambiario y la instauración de un impuesto a las exportaciones. A partir del año 2003 comenzó a recibir financiamiento internacional, y lo mismo sucedió con el Programa Familias por la Inclusión Social.

Básicamente, el PJJHD consiste en el pago de una ayuda económica mensual no remunerativa, la cual no implica relación laboral alguna –de \$150 por titular (US\$42 aproximadamente), compatible con otras transferencias y que se ha mantenido estable desde sus comienzos. Con miras a “garantizar el derecho familiar de inclusión social” el programa enuncia los siguientes propósitos: a) asegurar la concurrencia escolar de los hijos/as y el control de salud; b) incorporar a los beneficiarios/as a la educación formal y/o actividades de capacitación laboral que coadyuven a su futura reinserción laboral; c) incorporar a los beneficiarios a proyectos productivos o servicios comunitarios, bajo la modalidad de “contraprestación”. De acuerdo a la normativa, el PJJHD está destinado a jefes o jefas de hogar desocupados, con hijos de hasta 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se halla en estado de gravidez.

La fecha límite para solicitar el beneficio fue el 17 de mayo de 2002, de modo que cualquier persona no inscripta hasta ese momento se encuentra formalmente imposibilitada de ser incorporada<sup>26</sup>. El PJJHD comenzó en junio de 2003 y alcanzó una cobertura de 1.992.497 personas. En noviembre del 2007 se encontraban registrados 795.274, de acuerdo con datos del Ministerio de Trabajo, y en marzo del 2008 eran 700.544 destinatarios, de los cuales el 73,2% eran mujeres. Asimismo, la mayor cantidad de destinatarios se encontraba en edades centrales, un 70,9% tenía hasta 45 años (MTEySS, 2008).

La disminución en la cobertura no obedece por completo a una mejor inserción ocupacional de los destinatarios. Por el contrario, en muchos casos es por consecuencia de una “migración” hacia otros programas o por motivos de incompatibilidades con los requisitos del mismo. De acuerdo con datos del Ministerio de Trabajo en el mes de marzo de 2008 los motivos de desvinculación del Programa fueron: en un 38,6% por el traspaso o migración al Programa Familias por la Inclusión Social; un 32,3% por incorporaciones al empleo registrado; un 12,1% por incumplimiento de requisitos (lo que en muchos casos no se trata de un incumplimiento sino que la baja ocurre cuando los hijos alcanzan la mayoría de edad); y 7,1% por adhesiones (traspaso) al Seguro de Capacitación y Empleo (MTEySS, 2008).

En tanto el PJJHD consagra una prestación indiferenciada por cada jefe/a de hogar desocupado que se ha mantenido fija desde el inicio del plan, por lo que la inflación ha erosionado el poder adquisitivo de la transferencia. Además, la capacidad distributiva del mismo es prácticamente nula, dado que a mayor número de integrantes de un hogar, menor resulta la incidencia per capita de la prestación, siendo absolutamente insuficiente para garantizar el acceso a la cobertura de las necesidades mínimas<sup>27</sup>.

Si bien el PJJHD concentró a todos los programas de empleo transitorio preexistentes en un sola iniciativa, existe la excepción de un programa creado en enero del 2003, a saber, el Programa de Empleo Comunitario (PEC) bajo la órbita del Ministerio de Trabajo (Resol. 7/03) que en ese mismo año abarcó a 157.961 destinatarios que recibían 150 pesos mensuales. En los hechos, este programa funcionó vinculado a las organizaciones de desocupados y “piqueteras”, buscando afrontar situaciones locales transitorias de emergencia ocupacional, a partir de proyectos orientados a obras o servicios comunitarios,

<sup>26</sup> Al ser un plan destinado a un sector delimitado de la población (jefes/as con hijos que pudieron inscribirse hasta la fecha límite estipulada) el resto de la población en igual situación ha quedado excluida, lo cual confirma que la titulación como un derecho es retórica. A su vez, todos aquellos que no habían sido inscritos hasta ese momento no fueron reconocidos como legítimos merecedores de esta política, excepto por la vía de amparos judiciales. A pesar de la importante cobertura que tuvo, este Plan dejó a un gran número de personas fuera del subsidio, CELS (2004) y los trabajos contenidos en Abramovich y Pautassi (2009).

<sup>27</sup> En el anexo, cuadro A-3; se presenta la evolución de la canasta básica en relación con el monto del salario mínimo.

productivos, de reinserción laboral, elaborados por municipios y organizaciones no gubernamentales, ambos en carácter de ejecutores. Originariamente, algunas de las acciones de cuidado ofrecidas por organizaciones del movimiento de trabajadores desocupados que se analizarán en el siguiente capítulo, fueron financiadas mediante el PEC.

El PJJHD surge en el contexto más agudo de la crisis, cuando la pobreza alcanzaba al 60% de la población, razón que explica el aumento exponencial en la cobertura –aproximadamente dos millones de destinatarios- en relación con los programas de empleo transitorios anteriormente vigentes. Es a partir de finales del 2003 cuando se hacen evidentes los signos de recuperación económica, razón por la cual se comienza a pensar en el paulatino achicamiento y potencial cierre del Programa. De este modo, el MTEySS y el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) presentaron de manera conjunta una propuesta orientada al reordenamiento de distintas sub-poblaciones dentro del conjunto de receptores del PJJHD. Por un lado, se visualizó una población con mayores posibilidades de “empleabilidad” para la cual se planteó fortalecer su “cultura del trabajo”. Por otro lado, el resto de los receptores se agruparían en una población con bajas probabilidades de empleabilidad o “inempleables” –posteriormente recatalogados como “vulnerables sociales” –que debería estar vinculada a otros programas de atención a grupos vulnerables relevantes para la calidad de vida de los niños.

En esta dirección, desde el MTEySS se realizó un primer ejercicio de agrupamiento de los receptores del PJJHD, según algunas características de los “beneficiarios” y “beneficiarias” como su estatus laboral (activos o inactivos) y sus condiciones de acceso al mercado laboral en función de variables como calificación laboral, nivel educativo y tramos de edad<sup>28</sup>. De esta forma, el MTEySS clasificó los siguientes grupos: i) 18,2% de los “beneficiarios” eran personas jóvenes, con nivel educativo medio-alto, y alguna calificación laboral; ii) 20,1% de los “beneficiarios” eran personas adultas jóvenes, con nivel educativo medio-bajo, y sin calificación laboral; iii) 30,3% de los “beneficiarios” eran personas de edades más avanzadas, con nivel educativo bajo, y sin calificación laboral; iv) el resto, esto es 34,4% de los “beneficiarios”, eran personas inactivas –entendida la inactividad como el desarrollo de tareas de tipo reproductivo- que eran en su mayoría mujeres, en edades centrales y con hijos dependientes.

Las personas con más posibilidades de insertarse en el mercado laboral pertenecían grupo i). Para ellas, el MTEySS implementó un seguro de desempleo con un diseño más tradicional, es decir, mediante un apoyo acotado en el tiempo y complementado con actividades para favorecer la inserción laboral (agencias de empleo, convenios sectoriales). En el caso de los beneficiarios de los grupos ii) y iii) también considerados ‘empleables’, aunque con mayores dificultades, se los dirigió hacia el Seguro de Capacitación y Empleo, adoptando acciones complementarias de inserción y reinserción laboral, incluyendo capacitación para el trabajo (por caso, la “profesionalización” del servicio doméstico). Finalmente, las personas pertenecientes al grupo iv) se relanzó el Programa Familias bajo la órbita del MDS cuyos receptores reciben una prestación monetaria variable según la cantidad de hijos o menores de 19 años dependientes o discapacitados de cualquier edad. La reformulación de los programas con base en estos criterios de “empleabilidad y vulnerabilidad social”, lleva a las mujeres más que a los varones a realizar el traspaso de un programa a otro no sólo por las condiciones que reúnen para “calificar” sino, además, porque el varón puede ser titular del beneficio del Programa únicamente en el caso que no exista una mujer en el hogar<sup>29</sup>.

En cambio, para los receptores del PJJHD considerados “empleables” o en vías de serlo en marzo de 2006 se anunció la creación del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) (Dec. 336/06), que según los últimos datos de enero de 2009 solamente habían ingresado 78.000 receptores en este programa,

<sup>28</sup> Se sigue aquí lo expuesto en MTEySS (2005), desarrollado por Rodríguez Enríquez (2005b).

<sup>29</sup> Un análisis que incorpora un enfoque de derechos al estudio de los programas sociales ha advertido acerca de lo preocupante que resulta la caracterización de las personas como “empleables” o “inempleables” y/o “vulnerables sociales”, no sólo por los serios problemas teóricos que conlleva –el énfasis se pone solo en las características de la oferta y no de la demanda de trabajo-, sino también porque tales definiciones, arbitrarias y discutibles, determinan el acceso a distintos planes sociales que requieren de diferentes exigencias de contraprestaciones, CELS (2007).

dando cuenta de la baja implementación del mismo<sup>30</sup>. La información empírica disponible coincide en destacar la existencia de una proporción significativa de mujeres que optan por el seguro, caracterizadas, en líneas generales, por tener mayor edad e hijos mayores. El nivel de participación femenina del SCyE (78,8%) es aún mayor que en el caso del PJJHD (72,4%) (MTEySS, 2008b).

El Programa Familias constituye un plan social cuyo objetivo es “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos” (Res. MDS 825/05, Art. 1°). La prestación consiste en una transferencia monetaria mensual a los hogares beneficiarios –en un gradiente de \$155 a \$305 de acuerdo con el número de hijos/as. La madre o mujer responsable de los niños menores de 19 años que reciban el subsidio se comprometerá a demostrar contraprestaciones de salud y de educación, las que consisten en controles de salud periódicos según la edad de los niños y la presentación de los certificados de vacunación, y certificar, trimestralmente, la asistencia a la escuela de los niños de entre cinco y 18 años.

El programa tiene dos componentes: a) *ingreso no remunerativo*, se entrega un subsidio a las familias que reúnen los requisitos señalados, en la medida que el total de ingresos del hogar no supere el monto del salario mínimo, b) *promoción familiar y comunitaria*. Se busca promover acciones de promoción en cuatro líneas principales: i) educación, ii) salud, iii) capacitación para el trabajo, y iv) desarrollo comunitario y ciudadano y consolidación de redes. La titular del subsidio debe ser la madre y la misma debe tener un nivel de instrucción inferior a secundaria completa. Para ello si el titular del PJJHD es varón, debe cambiar la titularidad a la mujer, salvo en el caso de varones monoparentales (CELS, 2007).

La representación del BID en Argentina apoyó técnicamente esta modalidad de intervención que se enmarcaba en su estrategia operativa con el objetivo de “contener la pérdida en el capital social y humano (...) al tiempo que se estaría sentando las bases para una política pública en el área social, relativa a la inversión en capital humano, como estrategia de reducción de la pobreza de los grupos más vulnerables del país”. Así, el programa pretendió amortiguar las abruptas caídas en los niveles de vida de la población más pobre suponiendo que se puede “convertir la emergencia en una oportunidad para vincular a las familias pobres con la red de seguridad social”<sup>31</sup>. Se parte, quizás, de un supuesto que culpabiliza a las familias por los déficits existentes de la oferta de servicios de salud y educación (CELS, 2007).

El Programa Familias en diciembre de 2007 contaba con 504.784 familias destinatarias con un 91,6% de mujeres como titulares del beneficio y 1.766.744 niños y niñas. De estos, el 98,5% de los niños de 0 a seis años se encontraba con las vacunas al día, mientras que el 88,1% de los jóvenes entre 10 y 17 años se encontraba escolarizado. Las familias reciben una prestación variable según la cantidad de hijos/as o menores a cargo o discapacitados, cuyo monto básico es de \$155 con un menor a cargo y esta cifra puede llegar a \$380, con seis menores a cargo. Por encima de ese umbral, la pensión para madres de siete o más hijos puede llegar hasta los \$700 aproximadamente. A fines del 2007, el Programa Familias se ejecutaba en 357 municipios y en 22 provincias (MDS, 2009) (ver cuadro A-4 del anexo).

Sin embargo, más allá de estos escasos resultados luego de varios años de implementación y en el marco de un ciclo de crecimiento económico sostenido, cabe preguntarse sobre cuáles han sido las alternativas (las salidas) que se fueron planteando para los receptores de los programas mencionados, cuestión que no sólo interpela a la experiencia argentina, sino que es común a los demás programas de transferencias condicionadas aplicados en la región.

<sup>30</sup> [http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/pueblos\\_seguro.asp](http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/pueblos_seguro.asp). Según señala Levy (2009) esta baja cantidad de traspasos se explica por la duración del Seguro que es de sólo de dos años. Este proceso de inserción en el Seguro implica: formación-terminalidad primaria, secundaria y/o formación profesional y aprender a buscar empleo a través de un trabajo de apoyo y seguimiento de las gerencias de empleo. Luego de transitar por dicho proceso, supuestamente, las personas estarían en condiciones de conseguir un empleo en el mercado laboral.

<sup>31</sup> Resumen Ejecutivo de la “Reformulación y Redireccionamiento de la Cartera Social para apoyar el Plan de Emergencia Social de la Argentina”, del 13/10/2004 citado en CELS (2007).

## B. Corresponsabilidad de los programas de transferencias condicionadas

Específicamente, el Programa Familias exige a cambio del beneficio “el compromiso del núcleo familiar con la educación y salud de los menores a cargo”. Para el MDS, una de las ventajas que traen consigo las modalidades de corresponsabilidad que demandan dicho compromiso reside en que permite una nueva “tipificación del riesgo social”, que previene –y más aún: revierte– las situaciones más graves de vulnerabilidad, violencia y pobreza. Sin embargo, el Programa Familias –a diferencia de otros PTC implementados en América Latina– no evalúa en ningún momento la posibilidad de intervenir en la oferta de servicios de educación y salud, sino que simplemente “estimula” la demanda mediante el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las madres titulares.

**CUADRO 1**  
**CORRESPONSABILIDADES DE LAS TITULARES DEL PROGRAMA FAMILIAS**

Componente	Corresponsabilidades
Salud	Se verifica dos veces al año con la presentación de los certificados de: cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación de los niños/as, controles médicos bimestrales en el caso de titulares (o esposas de titulares), embarazadas.
Educación	Constancia de matriculación inicial y condiciones de regularidad escolar o boletín de calificaciones de los niños de cinco a 19 años.

Fuente: Elaborado propia, basado en MDS, 2007.

Por su lado, el segundo componente del programa, llamado Promoción Familiar y Comunitaria, se estructura en tres líneas de intervención a partir de las cuales se atiende a las familias beneficiarias en sus localidades:

En líneas generales, en América Latina las evaluaciones concluyen que los PTC han alcanzado el objetivo explícito de incrementar la asistencia escolar. Sin embargo, los resultados han sido más dudosos en otros aspectos: aprendizajes, calidad de la oferta educativa, reducción del trabajo infantil, entre otros aspectos.

En este sentido, existe en la región una amplia literatura que pone en cuestión la posibilidad que tienen este tipo de intervenciones para fortalecer el capital humano. Draibe (2006) destaca que en estos programas –como no atienden los impactos del aprendizaje escolar y la calidad de la oferta educativa– la “eficiencia” en materia de logros educativos puede verse afectada, pues no se atiende la calidad de la oferta<sup>32</sup>. Villatoro (2004) señala que los efectos en la reducción del trabajo infantil tampoco han sido tan prometedores. Si bien los logros han sido más importantes para el caso de los varones y las actividades por ellos desarrolladas –en su mayoría productivas–, precisamente porque la relación entre el trabajo infantil de varones y la asistencia escolar es inversa, en cambio para el caso de las niñas y mujeres adolescentes los objetivos escolares frecuentemente se lograron en coexistencia con el trabajo reproductivo y, por ende, a expensas del tiempo libre<sup>33</sup>. En esta línea, también cabe preguntarse en qué medida las generaciones venideras –los futuros buscadores de empleo– encontrarán empleos de calidad

<sup>32</sup> En el caso del Programa Bolsa Escola de Brasil se ha observado que el estímulo monetario para ir a la escuela es redundante, de modo que parecería que el diseño es errado y de mala focalización etaria, en tanto los beneficios suelen concentrarse justamente en la franja etaria que más asiste a la escuela, desatendiendo a los/as jóvenes que ya abandonaron el sistema educativo (Draibe, 2006).

<sup>33</sup> Es decir, ha sido positiva la modalidad de establecer la magnitud de la transferencia en base al costo de oportunidad equivalente al ingreso del mercado laboral que tendrían los niños y adolescentes si estuviesen trabajando. No obstante, el problema radica en qué valor otorgar a aquel trabajo que efectúan las niñas y adolescentes mujeres en el hogar. Estos datos demuestran la importancia de desarrollar intervenciones que permitan determinar el valor del trabajo reproductivo efectuado en el ámbito privado. De lo contrario, las probabilidades de que niñas y adolescentes sigan atadas al trabajo reproductivo serán altas.

y suficientes, o percibirán ingresos más altos en función del mayor “capital humano” acumulado, si no se producen transformaciones estructurales en el mercado laboral (Valencia Lomeli, 2008)<sup>34</sup>.

**CUADRO 2**  
**COMPONENTES DEL PROGRAMA FAMILIAS**

Componente	Características
Ingreso No remunerativo	Consiste en un ingreso que no es incompatible con otros ingresos en el hogar siempre y cuando la suma de estos no supere el Salario mínimo vital y móvil. Desde el lanzamiento del programa la mensualidad fue variando y en la actualidad se encuentra en el orden de 155 pesos para las familias con un hijo o mujer embarazada, 185 pesos con dos hijos a cargo; 215 pesos con tres hijos, 245 pesos con cuatro hijos/as; 275 con cinco hijos/as y 305 con “seis o más menores de edad”, caso en el cual las familias reciben también 305 pesos.
Promoción Familiar y Comunitaria	Presenta tres líneas de intervención: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. “Apoyo Escolar”, el objetivo es actuar sobre algunas causas y efectos del fracaso escolar. Se propone trabajar con los niños, padres y docentes, a través del desarrollo de talleres y jornadas recreativas que buscan fortalecer el vínculo familia-escuela y recabar información sobre dificultades de aprendizaje registradas en el hogar y en el aula. Con respecto al financiamiento de estas actividades, se contemplan recursos relacionados con: honorarios de docentes, coordinador pedagógico y personal auxiliar; seguro para docentes y alumnos; refrigerio; equipamiento y materiales didácticos. También está previsto que el equipo central se articule con los Ministerios de Educación de las provincias y con las autoridades municipales. El MDS preveía para el año 2007 incorporar a 85.362 alumnos, impartiendo 4.949 cursos.</li> <li>2. “Desarrollo Familiar y Comunitario”, consiste en una serie de talleres –con una duración de entre uno y tres meses- que pretenden fortalecer los desarrollos personales, familiares y comunitarios dirigidos a jóvenes y adultos de los núcleos familiares. Dentro de los tipos de talleres se encuentran: (i) “desarrollo infantil y juvenil”, identifica etapas evolutivas y cómo abordar la crianza; (ii) “optimización del uso de los recursos del hogar”, enseña a hacer un uso eficiente de los recursos del hogar incluyendo la nutrición; (iii) “género, salud sexual y reproductiva”, apunta a la promoción de la identificación de las necesidades de hombres y mujeres, sus relaciones de género, en relación a sus derechos y la adquisición de comportamientos preventivos en salud materna, sexual y reproductiva; (iv) “derechos y construcción de ciudadanía”; (v) “prevención de la violencia doméstica”, que apunta a promover la cultura de respeto; (vi) “autonomía personal”, entendiendo por esto la promoción del desarrollo de habilidades personales y destrezas para la vida; (vii) “prevención de riesgos sociales para jóvenes”; y (viii) “jóvenes como constructores de ciudadanía”. Según datos oficiales, en 2007 se estimaba dictar 4.326 cursos y alcanzar a 116.530 participantes todo el año, (MDS; 2009).</li> <li>3. “Remoción de Barreras”, el propósito es facilitar el acceso a la oferta de terminalidad educativa y formación profesional y/o capacitación. Consiste en una ayuda económica de \$50 por mes que facilita el acceso al servicio y que está destinada al pago de movilidad, refrigerio y/o útiles. La beca es transferida, por el nivel central del programa, directamente al beneficiario a condición de que se cumpla con la asistencia regular a los cursos elegidos, los cuales deberán ser ofrecidos por instituciones de certificación oficial. Nuevamente, en el caso de querer acceder a este beneficio, la persona beneficiaria debe firmar una “Carta compromiso de remoción de barreras”. La beca se otorga mensualmente por la duración del curso al que se inscribió la persona y puede renovarse para continuar en otros niveles o para la adquisición de otras competencias, siempre y cuando presenten los certificados pertinentes.</li> </ol>
Fortalecimiento institucional	Se caracteriza por ser transversal y su objetivo es la creación y/o fortalecimiento de capacidades institucionales. Se propone: difundir y comunicar los objetivos y reglas de operación; mejorar las capacidades de atención y seguimiento de los destinatarios; cumplir con los requerimientos de gestión técnica, administrativa y financiera; incluir progresivamente al Equipo Técnico de cada localidad la figura de “facilitador”, con un rol fundamental en el acompañamiento de las familias destinatarias.

Fuente: Elaboración propia, basado en Resolución 693/07 del MDS; MDS, 2007; *Boletín de Novedades* del Programa Familias, y sitios de internet oficiales.

<sup>34</sup> En la misma dirección, Cecchini y Uthoff (2007) analizan las profundas transformaciones demográficas y socioeconómicas ocurridas en América Latina entre los años 1990 y 2007, en especial se detienen en el efecto de los cambios en la composición de las familias y en las condiciones laborales de sus miembros activos sobre la reducción de la pobreza a partir del análisis de las encuestas de hogares. Concluyen acerca de la necesidad de políticas activas destinadas a conciliar el cuidado del hogar con el trabajo remunerado, a mejorar la productividad en las ocupaciones en las cuales se desempeñan los miembros de los hogares más pobres y, en la eventualidad de que esto no ocurra, a focalizar el gasto social en las demandas de estos grupos más necesitados. Loria (2007) demuestra que más allá de ciertos aspectos innovadores del Programa Oportunidades de México en materia de modernización gerencial, no se ha logrado repercutir en la calidad de servicios de salud y educación a pesar que el Programa Oportunidades sí previó cierto subsidio a la oferta de servicios que atendiera a la población beneficiaria).

Bajo esta lógica de diseño resultan dudosos los resultados positivos que espera lograr el Programa Familias de Argentina, a partir de las condicionalidades exigidas en educación y los talleres de apoyo escolar a nivel local, cuyos objetivos son erradicar el trabajo infantil y la deserción educativa, revertir la problemática de la sobre-edad escolar, aumentar el rendimiento intelectual en las asignaturas, entre otras. En este sentido, cabe recordar que Argentina tiene un bajo grado de analfabetismo a nivel nacional, al tiempo que se presenta un alto nivel de cobertura en educación obligatoria. Aunque los niños y niñas provenientes de los hogares de menores recursos presentan serias dificultades como trayectorias educativas interrumpidas, sobre-edad escolar, y repitencia, estas no pueden ser resueltas únicamente a través de las condicionalidades impuestas por el PJJHD y el Programa Familias.

Asimismo, no debiera pasarse por alto el impacto que estos programas pueden tener en la dinámica institucional de las escuelas a las que asisten niños y niñas de bajos recursos. Existe un amplio abanico de investigaciones que han demostrado que, en contextos de pobreza y desigualdad social, la escuela termina constituyéndose uno de los pocos –sino el único– lugar de inclusión y contención social<sup>35</sup>. En el caso del Programa Familias, algunas investigaciones locales han demostrado que en escuelas localizadas en zonas que concentran una importante población en situación de pobreza e indigencia, confluyen programas sociales de diversa índole –programas alimentarios, PTC, becas, entre otras–, que producen un aumento de trabajo asistencial y administrativo en las instituciones escolares (Zibecchi, 2008c).

En este contexto, se puede observar cómo las condicionalidades en escolaridad guardan un carácter controvertido. Por un lado, porque las causales de abandono escolar revisten de un carácter complejo y estructural, difíciles –si no imposibles– de revertir por la exigencia de certificaciones escolares. Por otra parte, como bien lo han señalado las investigaciones del campo de la sociología de la educación, predomina la existencia de alumnos *crónicos*, (con trayectorias educativas interrumpidas, con períodos de ausentismo) que torna difuso –y cuestionables– los límites entre la asistencia/abandono escolar a la hora de expedir aquellos certificados requeridos. Más particularmente, las investigaciones que analizaron trayectorias educativas de jóvenes de sectores populares demuestran que, contrariamente al sentido común que predomina, no abandonan las instituciones escolares de manera abrupta y determinante. Si se estudian sus trayectorias previas a la deserción definitiva, se observan diversas estrategias que dan cuenta cómo los jóvenes de sectores populares buscan aferrarse a la institución ante la dramática decisión del abandono escolar (cambio de turno y/o de escuela, repitencia, abandono temporal y re-inserción) (Feijoó, 1997).

Un punto que requiere atención es que no se ha contemplado en el diseño de estos programas –ni en las condicionalidades exigidas, ni en los talleres que promocionan– que se atiendan cuestiones relativas a la asistencia escolar del nivel preescolar y al apoyo de niños de 45 días a cinco años. Estas cuestiones debieran ser revisadas por dos razones centrales: por un lado, con ya se señaló, existen evidencias en torno a la incidencia que tiene dicho ciclo en el desenvolvimiento educativo posterior. Por ejemplo, en el caso del Programa Familias de Argentina, el equipo técnico del Centro de Atención Local (CAL) de un municipio del Conurbano bonaerense detectó que existía una mayor necesidad y demanda en el nivel preescolar. De modo que desde el CAL local se planteó al nivel central del Programa (Ministerio de Desarrollo Social), que permitieran efectuar trabajo de Apoyo Escolar con los niños y niñas más pequeños. La propuesta fue bien recibida por los técnicos del Ministerio de Desarrollo Social, a pesar el Programa Familias no lo tenía previsto desde sus orígenes (Zibecchi, 2008a).

Por otro lado, el análisis efectuado anteriormente también dio cuenta de los límites a los que se enfrenta la cobertura del sistema educativo en edades tempranas, con fuertes consecuencias para las familias de los estratos socioeconómicos más modestos. Precisamente, en este contexto desigual una de las pocas –sino la única– estrategia bajo la cual se resuelve el cuidado de niños y niñas en situación de pobreza e indigencia es a través de las OSyC que, a nivel comunitario, ofrecen cuidados para niños y niñas en situación de pobreza o indigencia.

<sup>35</sup> Ver: Tenti Fanfani (1995); Kessler, (2002), Duschatzky, (1999); Acosta (2009).

**RECUADRO 1**  
**TESTIMONIOS DE DOCENTES QUE TRABAJAN EN ESCUELAS QUE RECIBEN FAMILIAS**  
**BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA FAMILIAS Y EL PLAN JEFES**  
**Y JEFAS DE HOGAR DE ARGENTINA**

“Yo trabajo en una zona carenciada. Así que es una zona humilde, de familias humildes, se ve que es una zona donde se necesita. Hay muchas mamás que vienen y nos piden todo el tiempo el certificado de escolaridad para cobrar el Plan Familias [...] tenemos un montón de papeles que vienen con lo de los Planes Familias, con lo de los planes Jefes y Jefas de hogar, los certificados de los chicos de noveno que terminan y piden otros papeles, más los profes que tienen todas las actas para dar examen, se complica. Y todo va a parar a la escuela, obvio. También hay comedor porque es una zona que se necesita, los chicos van al comedor, vienen al comedor. Se incrementa más el laburo (trabajo), pero, bueno, se necesita”.

[Certificados de regularidad] “Vienen los padres y dicen “bueno, para el Plan”, lo traen el primer día de clase y piden el certificado, vienen la primera semana y después el pibe desaparece. Vuelve más o menos a mitad de año, cuando le piden el certificado de vuelta, julio, por ahí le piden de vuelta. Dos o tres días antes y lo mandan... Entonces, miramos el registro y le decimos: “No, señora, no vino nunca su hijo, no se los podemos dar”. Por ahí lo que hacemos es un acta compromiso, y los obligamos. Le explicamos que tienen que venir, que tienen que traer sus hijos a la escuela. Aunque sea de algún modo aprovechamos para que se pueda reinsertar de vuelta a la escuela. No tenés la necesidad de ir a buscarlos, porque vienen ellos pero a la larga esos chicos dejan, tres, cuatro días, una semana a lo sumo y dejan. Por ahí caen a fin de año de vuelta...”.

[Deserción] “Yo trabajo en una primaria a la mañana y en una secundaria a la tarde, y son dos mundos diferentes. A la mañana tengo un segundo grado, los chicos que no vienen a la escuela, obviamente es porque no los traen. En general, si no los traen es porque los padres están enfermos o por embarazo de la mamá, también se dio mucho. O porque tiene muchos nenes chiquitos y no los pueden dejar solos para llevar a uno a la escuela. O por mudanzas, porque se alejan, es como que migran todo el tiempo [...] a falta de ingresos los padres salen a trabajar los dos. En muchos casos no están los dos porque se han separado, o uno de los dos falleció y quedó a cargo el otro. Y los chicos quedan solos, o quedan a cargo del mayor ¡pero el mayor tiene 15 años! [...] En las chicas lo que se da es que quedan embarazadas, doce, trece, catorce años: enseguida. Después se da mucho esto de tener que cuidar a los hermanitos”.

Fuente: Testimonios extraídos de Zibecchi, C (2008.d): “Desafíos y Límites de los programas de empleo y sostenimientos de ingresos para promover equidad social y de género (Argentina 1992-2006)”, Tesis de Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, (mimeo), Buenos Aires.

Desde el punto de vista de los padres y madres titulares de la transferencia de ingresos, las experiencias internacionales han demostrado que ellos mismos son capaces de tomar decisiones y compromisos en cuanto a la educación y salud de sus hijos e hijas. Al mismo tiempo, existen escasas evidencias empíricas en relación con que los padres y las madres se motiven más por la salud y la educación de sus hijos a partir de la entrega de un subsidio estatal en contextos de pobreza e indigencia (Daeren, 2005).

Por otra parte, desde el punto de vista de las políticas públicas no es sostenible fraccionar las acciones de los PTC sin tener en cuenta la situación y dinámica propia del sector educativo. En este sentido, varias cuestiones merecen ser señaladas. En primer término, no perder de vista que para que estos programas sean efectivos, con vistas a emprender acciones que tiendan a romper con los círculos de pobreza que afectan a los niños/as dependen del buen funcionamiento del sector de la educación pública. Por otra parte, la implementación de políticas públicas tendientes a garantizar el acceso y permanencia en la educación en todos los niveles y capaces de homogeneizar las trayectorias educativas de niños y niñas y adolescentes de todos los sectores sociales, constituye un recurso de vital importancia para construir un modelo de sociedad más inclusivo, democrático y justo.

Tampoco debe pasarse por alto que los PTC, tanto en su diseño como en su modalidad de gestión, están montados sobre instituciones de carácter universal, por lo tanto depende del buen funcionamiento de sector público del sistema de salud, del cual madres y niños y niñas son activos usuarios. En este sentido, cada obstáculo que se presenta en la atención primaria a la salud (largos tiempos de espera, grandes distancias hacia los centros de salud, mala calidad de la atención, cobro de bono de consulta) impacta en mayor medida sobre las mujeres de escasos recursos económicos y directamente sobre la calidad de vida de los niños y niñas a su cargo (Giacometti, 2005). En efecto, tales situaciones pueden derivar en la falta de reclamo del beneficio con los siguientes perjuicios para la mujer necesitada y los

niños y niñas dependientes de ella, situaciones que se han constatado desde los primeros programas focalizados hasta la fecha (Pautassi, 1995).

El Programa Familias no considera los obstáculos objetivos como la imposibilidad de pagar un bono de contribución a los efectores en salud que enfrenta una gran parte de la población, como tampoco aquellos obstáculos simbólicos y reales por ejemplo, desacreditaciones y estigmatizaciones que sufre y enfrenta la población asistida, demandante de servicios de salud, al momento de acceder a los mismos. Por su parte, tampoco parecen haber sido consideradas las condiciones institucionales en las cuales se encuentran los mismos servicios de salud, dando lugar a otra serie de consecuencias “no deseadas”. El estudio cualitativo de Zibecchi (2008b) dio cuenta de que en aquellas localidades en las que el sistema de salud se encuentra prácticamente colapsado, los médicos se ven obligados a otorgar los certificados solicitados por las madres sin haber realizado los controles correspondientes, perdiéndose así la posibilidad de que las familias entablen una adecuada relación con las instituciones de salud.

Según la información del MDS, en Argentina es notorio el alto cumplimiento de las condicionalidades impuestas. Específicamente, se detectó aproximadamente el 90% del cumplimiento en la asistencia escolar y de vacunación y el 70% en control del embarazo. Sin embargo, es necesario llamar la atención sobre las disparidades entre provincias: Chaco, Salta, Entre Ríos, Buenos Aires, Formosa y Chubut se encuentran por debajo del promedio nacional. Entre las provincias que se encuentran por encima del promedio, son pocas las que alcanzan una diferencia significativa, entre ellas: San Juan, que se acerca al 90% del cumplimiento en los controles del embarazo (ELA, 2009).

A esta altura del análisis es evidente que la introducción de condicionalidades sin la inversión en áreas estratégicas de la política social universal –educación pública de calidad y cuidados primarios de salud– podría penalizar a las familias privándolas de una transferencia de ingresos por no utilizar servicios sociales que, o bien no existen, o bien se encuentran en un estado de importante deterioro y colapsados para atender una mayor demanda.

Además, no pareciera existir comprobación empírica de que las condicionalidades sean efectivas por sí mismas: las evaluaciones de los PTC a nivel de América Latina, muestran que, si bien han tenido impacto positivo en el estado de salud y el acceso a la educación de los niños y niñas, resulta dudoso y difícil saber si efectivamente, esto es atribuible al efecto positivo de las condicionalidades. En este sentido, algunos estudios muestran efectos similarmente positivos en programas de transferencia que no imponen condicionalidades (Minujín, *et al.*, 2007).

Asimismo, no queda claro ni preciso en qué medida el alto cumplimiento de las condicionalidades, en algunas zonas geográficas, ha sido resultado del “estímulo” de los programas, o bien el compromiso era preexistente a sus puestas en marcha. Este interrogante o problema, surge necesariamente a partir de la observación de las trayectorias de las madres titulares del beneficio. Allí es donde se pueden identificar diversas estrategias que llevan adelante las madres para poder sobrevivir y garantizar cierto bienestar de sus hijos e hijas. Para el caso argentino, entonces, de ninguna manera se podría afirmar que las mismas son un efecto del PJJHD o bien del Programa Familias. Posiblemente, algunas diferencias en los resultados en las investigaciones se deban a un criterio metodológico. Algunas investigaciones circunscriben el análisis al período post-asistencia social, omitiendo el contexto familiar anterior y las trayectorias previas. Por lo tanto, no permiten identificar puntos de ruptura y continuidad con la dinámica familiar previa al programa (Zibecchi, 2008a).

Finalmente, no debe pasarse por alto el impacto que tiene que se planteen condicionalidades o corresponsabilidades en contextos sociales en los cuáles se observan significativas carencias y déficits en materia de servicios e infraestructura de cuidado y falta de acceso a servicios básicos. Como se verá a partir del análisis de casos de las OSyC proveedoras de cuidado, los vínculos entre estos sectores de la política social –salud y educación– no establecen ni redes, ni relaciones fuertes con las OSyC que ofrecen cuidado para niños y niñas hasta seis años de edad.



### **III. Estrategias para el cumplimiento de la corresponsabilidad y la garantía de los derechos de la niñez**

---

Como se ha señalado, en la práctica son las mujeres las que más se involucran y se responsabilizan de diversas operatorias de los PTC. Desde su diseño y modalidad de gestión, los PTC refuerzan los roles tradicionales de género: las mujeres son las titulares del beneficio y las encargadas de efectuar los trámites correspondientes (participación en talleres, reuniones, cumplimiento de condicionalidades en educación, salud). Sin embargo, se observa cierta tensión que subyace en los programas sociales: por un lado, están diseñados sobre la base una concepción tradicional del papel de la mujer; por otro, las titulares del beneficio encuentran un sentido a su práctica cotidiana que excede ampliamente ese rol, de allí sus implicancias en su subjetividad: relacionarse con otras personas, al punto de generarse cierto reconocimiento personal y un aumento del autoestima (Cohen y Franco, 2006). Las investigaciones sobre algunos PTC en América Latina –Puente-Chile Solidario de Chile, Oportunidades de México, PJJHD de Argentina– han demostrado que, más allá de las particularidades de cada caso, se observan los siguientes fenómenos: constitución de grupos de mujeres –con un fuerte componente de solidaridad y apoyo mutuo– en torno a las tareas asociadas a los programas, mayores posibilidades para salir de sus hogares (ruptura con lo doméstico), favorecimiento del desarrollo de autonomía en el manejo del dinero, cierta elevación del autoestima (González de la Rocha, 2005a; Daeren, 2005; Molyneux, 2007).

En este contexto, un punto que merece particular atención se vincula efectivamente con las estrategias que implementan las madres titulares de los programas de transferencia de ingresos condicionados, pues las mismas pueden efectuar algunos aportes para orientaciones futuras de las políticas públicas que apunten a romper –o por lo menos alterar– ese círculo vicioso que caracteriza a los hogares de escasos recursos y que produce la permanencia de pobreza a través de los ciclos de la vida, comenzando por la infancia. Como ya se señaló, los hogares que pueden afrontar el costo de contratar servicios de cuidado privados tienen más posibilidades para elegir la combinación de trabajos y responsabilidades entre los miembros. Por el contrario, los hogares de bajos ingresos no pueden contratar servicios privados de cuidado, lo cual produce frecuentemente que la mujer no se inserte en el mercado laboral, o tenga una inserción intermitente y precaria.

Ahora bien, si se analizan las estrategias de cuidado se puede observar que no se explican solamente a partir del estrato socioeconómico de pertenencia, sino también por el tipo de familia (monomaterna, nuclear completa, entre otras) y por las representaciones sociales que tienen las mujeres proveedoras de cuidado en torno a las necesidades de los miembros dependientes de la familia (niños/as y adultos mayores). En este sentido, detectar las necesidades y estrategias en torno a la provisión de cuidado brinda un terreno fértil y poco explorado para la promoción de políticas de compatibilización de responsabilidades (familiares, laborales, comunitarias) que apunten a romper con ese círculo vicioso.

El uso del concepto “estrategias” para esa articulación, responde a que no se puede hablar –bajo ningún punto de vista– de una “conciliación” o “compatibilización” de responsabilidades. Las razones son contundentes: son las madres de sectores de bajos recursos quienes realizan –valiéndose de los deteriorados servicios públicos, asistenciales, familiares– esa articulación. Ellas diagraman las estrategias y las llevan adelante, pues, son ellas el “espacio de ajuste”<sup>36</sup> entre las responsabilidades familiares, laborales y asistenciales. Dicho de otro modo, articulan estratégicamente responsabilidades que corresponden a estos tres mundos (el asistencial y comunitario, el familiar y el laboral) que continúan dándose la espalda entre sí.

Los estudios que han analizado los tipos estrategias que emplean las mujeres para articular las responsabilidades familiares y laborales, destacan que las mismas pueden diferenciarse entre “principales” y “complementarias”, según el mayor o menor número de tareas a las que responden, asumiendo la variedad que compone el cuidado de las personas y el mantenimiento del hogar (Tobío, 2005)<sup>37</sup>.

En la misma dirección, investigaciones que analizaron las estrategias de articulación de responsabilidades para el caso argentino, dieron cuenta que un elemento significativo es que predominan –por su frecuencia e intensidad– las “estrategias complementarias” (aquellas que por sí mismas no son suficientes para responder a todos los problemas que implica articular las responsabilidades dentro del hogar) por sobre las “estrategias principales” (aquellas que por sí mismas pueden ser suficientes para satisfacer las necesidades del hogar). En líneas generales, las razones son: la imposibilidad absoluta de pagar servicios o instituciones de cuidado, madres beneficiarias que no cuentan con apoyo familiar de ningún tipo, presencia de maridos/parejas –en general, varones proveedores principales– que por diversas razones no asumen –o lo hacen de manera esporádica– tareas de cuidado, inexistencia de una estructura de parentesco en el lugar que residen, entre otras (Zibecchi, 2008c).

En este contexto, las organizaciones sociales y comunitarias ocupan un rol fundamental no sólo en relación con la cadena de cuidado y de articulación de responsabilidades familiares y de trabajo, sino también en relación con las estrategias de supervivencia en un sentido más amplio. En efecto, las OSyC son el recurso central para solucionar el acceso a los alimentos a través de los comedores, los servicios

<sup>36</sup> Se siguen los argumentos de Rico y Marco (2007) entre las incompatibilidades entre el mundo laboral y familiar.

<sup>37</sup> Si bien la investigación de Tobío se centra en el caso español –evaluando que, al igual que en Argentina, no puede asumirse a la familia de dos proveedores como la nueva normalidad social–, brinda algunos elementos importantes que permiten analizar las estrategias de articulación de responsabilidades familiares y laborales. En particular, debido a que permanentemente pone en juego el eje de diferenciación clase social. También hay que considerar la existencia o no de políticas de conciliación llevadas adelante por cada país. Paradójicamente, la posibilidad de que las mujeres de clase media y alta puedan llevar adelante su desarrollo profesional y, al mismo tiempo, articular sus responsabilidades familiares, está sustentada sobre el trabajo doméstico remunerado de sus congéneres de clases bajas. Para las madres trabajadoras de clases bajas, las posibilidades de elección son profundamente limitadas, Tobío (2005).

de copa de leche, viandas, huertas comunitarias, y otras que exceden las necesidades económicas y materiales más urgentes.

En consecuencia, las estrategias que son predominantes son las “complementarias”, y las mismas no son excluyentes entre sí. Por el contrario, a veces se ponen en marcha simultáneamente, y se manifiestan a partir de la articulación de dos elementos centrales: espacio y tiempo. En relación con las estrategias que implementan las madres asistidas por el PJJHD y el Programa Familias se identificaron las siguientes prácticas<sup>38</sup>:

- La articulación de los tiempos del trabajo remunerado y/o de la contraprestación laboral (caso del PJJHD) con los de las instituciones escolares públicas o comunitarias, como una estrategia preponderante. En este sentido, cabe destacar que el ámbito comunitario brinda cierto contexto comprensivo en la medida que permite la auto-organización solidaria.
- Otras estrategias complementarias temporales son aquellas que se vinculan con: la organización de la rutina diaria, el reparto de responsabilidades durante el día, las rigurosas planificaciones temporales, la realización de tareas domésticas de manera simultánea.
- Por otra parte, se encuentran las estrategias complementarias espaciales. Se implementan para superar la creciente distancia entre los diversos ámbitos por los cuales transcurre la vida cotidiana de las madres beneficiarias: las instituciones educativas donde asisten sus hijos/as, el lugar donde efectúan su trabajo comunitario.
- En relación con las instituciones educativas, la búsqueda de cercanía con el hogar, la posibilidad de contar con el comedor escolar y/o doble escolaridad, son razones que llevan a la búsqueda de ciertas instituciones, en algunos casos probando –ensayando– cambios entre escuelas.
- En este contexto, vale recordar que las OSyC proveedoras de cuidado frecuentemente se sostienen en base al trabajo de las madres beneficiarias de estos programas, en especial aquellas OSyC que presentan un bajo nivel de institucionalización y que dependen en buena medida de recursos externos para su funcionamiento, principalmente de fuentes estatales (programas alimentarios, PTC). Como se analizará más adelante, muchas madres beneficiarias de programas sociales trabajan en estas OSyC, llevan a sus propios hijos/as allí y proveen cuidado a otros niños y niñas.

A la hora de analizar aquellas medidas vinculadas con la implementación de tarjetas de débito bancarias como medio individualizado y personal para hacerse del estipendio mensual –con el propósito de eliminar problemáticas vinculadas al clientelismo político y al mismo tiempo que estos sectores recuperen el Impuesto al Valor Agregado de lo que ellos “consumen”– algunas cuestiones merecen ser señaladas.

Por un lado, es claro que la mirada de la burocracia estatal permanece extraviada al suponer que el uso de una tarjeta de débito elimina –o por lo menos, disminuye– diversas manifestaciones discrecionales en torno de los programas de transferencia de ingresos. El examen minucioso de la política en sus múltiples manifestaciones –asistencial, relaciones con mediadores políticos, prácticas clientelares– da cuenta cómo esta se encuentra imbricada en la vida de aquellos pobres que no se “movilizan” (en el sentido usual del término) sin que esto signifique que sean “pasivos”<sup>39</sup>. En el caso argentino, funcionarios ministeriales afirman que la utilización de una tarjeta de débito bancaria para la entrega de prestaciones monetarias ha generado una ruptura relevante con las redes de intermediación, situación que no ha sido comprobada, únicamente supuesta, en tanto no hay forma de constatar la existencia de otras formas de intermediación (por ejemplo, no hay evidencia empírica que descarte la

<sup>38</sup> Se sigue aquí lo desarrollado por Zibecchi (2008c).

<sup>39</sup> Se sigue aquí los argumentos desarrollados por el estudio sociológico de Auyero (2001).

posibilidad de que la intermediación se produce posteriormente a la extracción del dinero o se produzca “en especie”<sup>40</sup>.

Otro de los atributos legitimantes expresados por los funcionarios en relación con la utilización de la tarjeta de débito bancaria, refiere a que se puede verificar la utilización de la misma. Valga como ejemplo, que el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires señala que los destinatarios de los programas de transferencias condicionadas compran el 87% de los productos en los comercios locales y las compras se orientan a la compra de cinco productos preferenciales, en este orden de adquisición: carnes, harinas, fideos, lácteos y yerba mate (MDS, 2008). Es decir, los destinos de las compras alimentarias refutan la teoría potencial que la entrega directa de dinero a los destinatarios podría devenir en usos contrarios a la asistencia alimentaria, cuestión que queda claramente rebatida con estos datos oficiales.

## A. Derecho garantizado para la niñez. Ministerio de Desarrollo Social, Provincia de Buenos Aires

Resulta interesante señalar, que dado la gran cantidad de personas y de niños/as especialmente que han quedado por fuera de todo beneficio, o su beneficio queda condicionado a la inserción laboral del padre o de la madre, se fue instalando paulatinamente la necesidad de cambiar la dinámica de ampliar no sólo la cobertura sino también el “título de derecho” (*entitlement*) para acceder a las asignaciones familiares. De este modo, en el mes de noviembre de 2008, el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires anunció la creación de un programa que otorga una asignación por hijo de 100 pesos mensuales (aproximadamente 27 dólares) para niños y niñas de cero a seis años de edad. Esta asignación “reconoce a las niñas y los niños como sujetos de derechos, buscando equiparar su situación independientemente de la condición laboral de sus padres” (MDS, 2008).

Se trata de una asignación que se entrega a los ciudadanos bonaerenses que no cobren salario familiar –por no tener trabajo asalariado formal– que no sean beneficiarios de planes sociales o de mecanismos de pensiones no contributivas, y que tengan hijos menores de 0 a seis años de edad, sin necesidad de contraprestación alguna, aunque algunos municipios han señalado que requerirán certificados de escolaridad y de vacunación de los menores.

Si bien solo se ha accedido a información del lanzamiento del programa, la cobertura inicial se encuentra prevista en quince municipios, para luego ampliarse hacia otros municipios de la provincia hasta alcanzar los 21 municipios. Estas comunas deberán firmar un convenio en el que se comprometen a realizar un relevamiento para definir el universo de beneficiarios. Las autoridades estiman que al cabo de tres años se dará cobertura a 134 municipios de la provincia de Buenos Aires (MDS, 2008).

Según datos oficiales, en la provincia de Buenos Aires hay 1.700.000 niños de 0 a seis años de edad, de los cuales hay 1.250.000 niños cuyos padres no reciben asignación familiar, es decir, un 73% del total de niños de la provincia. A su vez, el 47% de los niños de la misma franja etárea no cuenta con una cobertura en salud (aproximadamente 805 mil niños y niñas), mientras que 36% de los niños se encuentra en situación de pobreza y 11% en estado de indigencia (aproximadamente 195 mil niños y niñas) (MDS, 2008).

<sup>40</sup> Un estudio realizado sobre la base de 448 denuncias de las 4891 que tramitaron entre 2002 y 2007, en la Unidad Fiscal de Investigaciones sobre la Seguridad Social (Ufises) identifica que la mayor cantidad de casos de clientelismo, 79,5%, en el caso del Plan Jefes, se produce no durante las etapas de inscripción o pago, sino en la de la contraprestación laboral. La Ufises recibe denuncias de delitos sobre el sistema previsional y delitos en programas sociales administrados por el Ministerio de Trabajo de la Nación. Del total de denuncias recibidas desde el año 2002 al año 2007, 8% se referían a casos de delitos sobre el sistema previsional, 88% sobre el Plan Jefes, y 4% sobre el Programa de Empleo Comunitario (PEC). Entre las prácticas clientelares más denunciadas, señalan el cobro de un porcentaje del subsidio, que abarca el 45,4% de los casos denunciados, que en la mayoría de las situaciones analizadas (63,2%), se exige entre el 10 y el 20% del plan, llegando al extremo de exigirles la mitad del subsidio (\$ 75). A esa irregularidad le siguen las amenazas, que alcanzan el 21,6 % del total de las denuncias en relación con lo que se denuncia como “contraprestación irregular”: el 19,6% denuncia un proceso de pago irregular, el 8,3% de los destinatarios denuncia el uso político de los programas y un 3% acoso sexual (Gruenberg y Pereyra Iraola, 2009).

La implementación de este programa comenzó recién en enero de 2009 por medio de la Resol. 170/09. Según el Ministerio de Desarrollo Social, se estima que se destinarán 50 millones de pesos por año una vez que se haya implementado en toda la provincia. A su vez, el número se irá incrementando para cubrir, en tres años, a toda la población de 0 a seis años. El ministro provincial que impulsó la iniciativa señaló que: “el objetivo es que todos los menores de seis años tengan ese ingreso como un derecho: si sus padres tienen trabajo en relación de dependencia, el salario familiar se lo paga el empleador, y si no lo pagará el Estado”<sup>41</sup>. Cabe destacar que el presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires para el 2009 es de 2.300 millones de pesos. La iniciativa fue elaborada por el consejo consultivo provincial que integran 35 organizaciones sociales, entre otras, la Confederación General del Trabajo (CGT), la Central de Trabajadores de Argentina (CTA), la Sociedad Rural, Universidades Nacionales como Tres de Febrero y la Universidad Nacional de Luján, y la Unión Industrial.

La dinámica que se ha implementando fue la siguiente: se comenzó por dos municipios pequeños (Benito Juárez y Florentino Ameghino), a partir de una convocatoria abierta para la inscripción, durante dos o tres semanas, de las madres que acrediten partida de nacimiento y el documento de los hijos e hijas<sup>42</sup>. Una vez que se inscriben, el Ministerio cruza la información con la base de datos para ver si los padres tienen trabajo formal, si son monotributistas –excepto los que pagan el monotributo social o eventual, que entran en el programa– o si reciben el Programa Familias. Si no están en ninguno de estos tres casos, serán ingresados al programa. El aporte se efectivizó, recién en el mes de abril de 2009 a través de una transferencia monetaria mediante una tarjeta del Banco de la Provincia de Buenos Aires que se recargará mensualmente y, siguiendo el modelo que ya se implementó con la tarjeta Alimentos, tendrá una devolución del 5% de Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Entre los fundamentos del programa, se señala que esta política no se vincula con una solución a la pobreza, sino que tiene que ver con el reconocimiento de un derecho a todos los niños y las niñas, independientemente de la situación de sus padres. Sin embargo, y más allá de las intencionalidades legítimas, en los hechos lejos está de funcionar como un derecho, en tanto se dirige solo a un grupo de niños, los más pequeños, y cuyos padres no presenten ingresos fijos de ningún tipo, como tampoco planes que tengan contemplada una asignación por hijo/ como el Programa Familias, en tanto excluye a quienes perciben programas focalizados. Es decir, lejos está de ser efectivamente un derecho.

Finalmente, las líneas de acción enunciadas por el Ministerio señalan que el Consejo Consultivo está desarrollando una estrategia parlamentaria para presentar un proyecto de ley durante el corriente año, con el objetivo de crear un fondo especial y permanente, independiente de la administración de turno<sup>43</sup>. Sin embargo, la salida del Ministro promotor de la medida, dejó entre interrogantes la posibilidad de continuidad de esta política, al mismo tiempo que se estima que se ha implementado en 39 municipios.

Entre los fundamentos con los cuales el Ministerio de Desarrollo Social provincial presentaba el programa, se apela a la “co-responsabilidad que existe entre el Estado y los adultos responsables de los/las niños/as, quienes deben garantizar que el aporte contribuya a su desarrollo tal como lo prevé la Ley 13.298 de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños” (MDS, 2008). En forma complementaria, se apela a la intervención de los agentes municipales y la red social de trabajadoras voluntarias y de la presencia de políticas complementarias, señalando que resulta “fundamental articular el presente derecho con políticas complementarias contemplando situaciones específicas que merezcan atención diferenciada” (MDS, 2008).

Si bien por el momento solo puede hacerse referencia al inicio del presente programa, nuevamente cabe interrogarse acerca de su definición, en tanto, si se está garantizando un derecho a un

<sup>41</sup> Buenos Aires, Diario *Página 12*, 30 de noviembre de 2008.

<sup>42</sup> El Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires informó que en el municipio de Florentino Ameghino, el primer día de operativo se inscribieron 59 familias y un total de 79 niños. Se prevé que en el distrito haya 450 niños en condiciones de recibir el beneficio, <http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/>, visitada 28 de febrero 2009.

<sup>43</sup> En mayo de 2009 el consejo presentó la propuesta del proyecto de ley ante organizaciones académicas, técnicos y actores sociales y en el transcurso de la segunda mitad del año elevará la propuesta a la Legislatura provincial.

ingreso incondicional, el mismo no puede operar bajo la lógica de un programa focalizado. Esto es, en forma escalonada y de acuerdo con la capacidad presupuestaria que dispone la provincia. En rigor, sería preferible presentarlo, no como un derecho, sino como un programa progresivo que tiende a efectivizar un derecho al ingreso para los niños y niñas menores de edad.

A su vez, también debería incorporarse al debate la franja etárea seleccionada, esto es, los niños de 0 a seis años. Al dejar sin cobertura a los niños de seis a 18 años que ingresan al sistema educativo, no se mitiga el riesgo de deserción escolar que ocurre debido a la necesidad de aportar un ingreso a sus familias a través de un trabajo (en general, precario e informal), por la potencial situación de calle en la que se encuentra este grupo etario, por situaciones de embarazo adolescente, entre otras razones. Los argumentos oficiales señalan que se comenzaría por esta franja y una vez puesto en marcha, a través de la implementación de la ley, se irían ampliando a futuro los grupos de edad hasta los 18 años.

Finalmente, cabe señalar que si la intencionalidad a futuro es que efectivamente esta iniciativa funcione de manera similar a un ingreso ciudadano incondicional para niños y niñas, resulta fundamental que se formule una reforma en los sistemas de tributación, de modo de efectivizar una medida de corte distributivo. Hasta la fecha, esta medida es satisfactoria e innovadora en términos de otorgar legitimidad a acciones que avancen en la efectivización de un derecho al ingreso. Sin embargo, como se ha presentado, continúa con la dinámica de un programa de transferencia focalizada de ingresos pero sin una condicionalidad y con un cambio de titularidad, ya no de las madres, sino de los propios menores. A su vez, la alta volatilidad que reflejan estas medidas, vinculadas especialmente a la voluntad política de un funcionario determinado, deja a la luz los límites que tiene en relación con la sostenibilidad de estas acciones. Asimismo, y tal como se analizará a continuación, la implementación de una medida como la Asignación Universal por Hijo (AUH) no señala, ni siquiera en su reglamentación que pasará con esta medida, solo hace alusión a la firma de convenios con las provincias y los municipios para la implementación de la AUH.

## B. Asignación universal por hijo para protección social

A fines de octubre de 2009, desde el Poder Ejecutivo Nacional, por medio de un decreto presidencial (Dec. 1602/09), se anunció la implementación de una “Asignación Universal por hijo para Protección Social” (AUH) creando un beneficio para aquellos grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la “economía informal”, otorgando una prestación mensual de \$180 –aproximadamente US\$ 68– al padre, tutor, curador o pariente por cada menor de 18 años o sin límite de edad cuando se trate de hijo discapacitado<sup>44</sup>.

Varios aspectos se distinguen a la luz de esta medida: en primer lugar, la referencia a universal no es tal, en tanto la transferencia se ha diseñado como una extensión del sistema de las asignaciones familiares (AAFF) a otros sectores anteriormente no cubiertos, lo cual desde ya es un aspecto altamente destacable y significativo, pero que no se extiende a todos los niños y todas las niñas y adolescentes, sino que el adulto es el titular del beneficio: “El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas, de comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan” (Decr. Art 6 inciso f). Entre los excluidos de la asignación se encuentran: los monotributistas (excepto los monotributistas sociales), las personas privadas de libertad

<sup>44</sup> Si bien en la Cámara de diputados se han presentado a lo largo de los últimos diez años numerosas iniciativas y proyectos de ley, que buscaban garantizar desde un ingreso ciudadano a la niñez por medio de la creación de un fondo específico (FINCINI) hasta medidas similares a la implementada, sin embargo la vía escogida por la Presidenta no fue una ley nacional que garantizara mayor institucionalidad, sino que se implementa por un Decreto de Necesidad y Urgencia, anulando la posibilidad de un debate parlamentario. A su vez, el texto del decreto tiene una impronta discursiva más próxima a la política social de cuño asistencialista al utilizar términos como: menores, beneficio, beneficiarios y en los considerandos del Decreto sintetizan algunas de estas ideas: “Que el otorgamiento del beneficio se somete a requisitos que deberán acreditarse para garantizar la universalidad y a la vez preservar la transparencia, *condicionándolo* al cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios para menores y a la concurrencia al sistema público de enseñanza”. Para un análisis en profundidad de esta medida, ver Arcidiacono *et al* (2009).

(incluyendo personas con discapacidad psicosocial), migrantes que no tengan residencia de al menos tres años, quienes no posean documento nacional de identidad y quienes declaren tener un salario superior al salario mínimo vital y móvil. Con respecto a las trabajadoras del servicio doméstico, fueron incluidas posteriormente en la reglamentación de la norma (Res. 393/09) siempre y cuando su remuneración sea menor al salario mínimo<sup>45</sup>. En cuanto a los migrantes, el requisito de residencia está en cabeza del niño/a y adolescente a diferencia del resto de los sectores cuyas condiciones de acceso están centradas en los adultos. Es decir, los límites entre la inclusión versus la exclusión de personas, medidos a través de la percepción de salarios bajos es contraria a la declamada universalidad, fomentando la discrecionalidad de las autoridades para establecer la línea de corte entre destinatarios y quienes no, a lo cual se le suma la necesidad de contar con una capacidad de gestión a los diversos ministerios (nacionales, provinciales y locales) que permita determinar la condición laboral de los titulares de la asignación a través del cruce de bases de datos con información de diversas fuentes, de consulta de registros y de constancias<sup>46</sup>. Lo mismo sucede con los mecanismos de actualización de los montos, que por ahora carecen de previsibilidad.

En igual dirección, el límite de cinco hijos para acceder al beneficio hace visible nuevamente, que contrario a lo que sostiene el Dec. de creación, la medida está diseñada en base a la titularidad del adulto trabajador, al mismo tiempo que establece como requisito, que los hijos/as de los receptores tengan que concurrir a establecimientos educativos públicos<sup>47</sup>, sin analizar qué porcentaje de menores pertenecientes a sectores vulnerables se encuentran insertos en establecimientos privados<sup>48</sup>. Esta última situación no es menor y contraria al imaginario de la burocracia asistencial, muchos niños y niñas de sectores vulnerables concurren a establecimientos privados, de tipo confesional, parroquial, que en la mayoría de los casos les otorgan sistema de becas en la matrícula. En consecuencia, debería tenerse especialmente en cuenta a lo largo del avance en la implementación de manera de ir corrigiendo estas situaciones a favor de la inclusión efectiva de todos los niños, niñas y adolescentes de modo de efectivamente reduzca las situaciones de desigualdad de los menores en relación con la situación laboral de los padres. En igual sentido, resulta preocupante saber que medidas se tomarán con aquellos adultos cuyos hijos/as no estén cubiertos por el sistema educativo y que son el eje central del análisis de este estudio. Por caso, un hogar con tres hijos menores de cinco años y que concurren a establecimientos de las OSyC pero que no han ingresado al nivel preescolar (obligatorio), ¿quedan fuera del beneficio?

A su vez, y tratándose de un país federal como lo es la República Argentina, donde las desigualdades entre provincias en materia educativa y de salud son notorias, refuerza estos interrogantes. Si bien Argentina tiene alto nivel de ingreso al sistema educativo, sin embargo no ha sido capaz de desarrollar estrategias y ofertas que aseguren la permanencia, la carrera escolar y los logros educativos en igualdad de oportunidades.

En síntesis, se ha creado un subsistema no contributivo de transferencia por hijo dentro del régimen de las AAFP al que se le agregan condicionalidades, las que son incompatibles con la definición del sistema de AAFP, subsistiendo diferencias en cuanto a los montos, mecanismos de acceso, condiciones y por lo tanto sin la posibilidad de consolidar un sistema homogéneo. Solo se ha establecido con total claridad –y lo refuerza la reglamentación– la incompatibilidad entre planes, esto es, la posibilidad de elegir entre el nuevo sistema y los viejos planes sociales y más aún con las pensiones no

<sup>45</sup> En la Resol. que reglamenta el funcionamiento, establece en el Art. 3 que “la existencia de niños, adolescentes y discapacitados que no cumplan las condiciones para generar el derecho al cobro de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, cualquiera fuese el motivo, no impedirá el cobro de la prestación a las personas que lo tienen a su cargo por el resto de los integrantes del grupo familiar en condiciones de percibirlo”.

<sup>46</sup> De hecho, subyace entre los considerandos del decreto la concepción del mercado de trabajo como una cuestión estática sobre la condición laboral por lo que no toma en cuenta las trayectorias laborales dinámicas de las personas. Si la elección hubiera sido un sistema pensado efectivamente en base a la niñez este no sería un problema ni teórico ni técnico, pues la titularidad de la transferencia se autonomiza de la condición o trayectoria laboral del adulto, (Arcidiácono *et al*, 2009).

<sup>47</sup> El Decreto 1602/09 señala en su Art. 5 inciso e: hasta los cuatro (4) años de edad -inclusive-, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los cinco (5) años de edad y hasta los dieciocho (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos”.

<sup>48</sup> Gamallo (2008) indica que el 26,7% de los niños y niñas de cinco a 17 años pertenecientes a hogares del quintil 2 asistían a escuelas privadas en 2006, en tanto en 2003 lo hacían el 19,2%. Esto significa que un importante número de niños y niñas demandantes de esta asignación quedan fuera de la política, Arcidiácono *et al*, 2009.

contributivas que tienen carácter vitalicio. A pesar de los intentos, los niños/as siguen valiendo diferente para el Estado argentino, pero además se les exige condicionalidades o co-responsabilidades similares a las de los PTC anteriormente analizadas.

En relación con la fuente de financiamiento, el Dec. establece que los fondos serán provistos y pagados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), al mismo tiempo que se establece la competencia de esta institución para dictar normas operativas, supervisión y control del pago de las prestaciones. Uno de los cuestionamientos principales que se formulan es que los recursos con los que cuenta la ANSES provienen del sistema previsional de tipo contributivo (al menos en un alto porcentaje) destinado principalmente al pago de haberes jubilatorios. Sin lugar a dudas, esta decisión abre lugar a otras discusiones, relacionadas con la salvaguarda de fondos para adultos mayores, situación que podría haber sido discutida de manera amplia en el marco de un proceso deliberativo y que incorporase en la propuesta y en el debate, la necesidad de acompañar este tipo de medidas con una reforma tributaria progresiva y un nuevo régimen de coparticipación federal de ingresos.

Por último, y debido al escaso tiempo transcurrido desde el anuncio de ésta medida y a la escasa información que se ha difundido, es especial a las modalidades para la inscripción, duración, formas de pago, cobertura, deberá esperarse un tiempo razonable para evaluar los primeros efectos de la misma, que según información periodística, tuvo una fuerte demanda de inscripción de los posibles destinatarios, que según la misma fuente, habrían comenzado a cobrar las primeras asignaciones. En otros términos, el impacto inmediato que la asignación universal por hijo produjo, refuerza la necesidad y demanda ciudadana clara de diseñar políticas de corte universal. Probablemente a futuro esta medida alcance efectivamente su aspiración de universal, la que por el momento es solo retórica.



## IV. Las OSyC y la provisión de cuidado: análisis de casos<sup>49</sup>

---

En escenarios de alta vulnerabilidad social y pobreza, las organizaciones sociales y comunitarias –cuarto sector de la “tríada” de bienestar– ocupan un rol fundamental no sólo en relación con la subsistencia alimentaria de la población con la cual trabajan, sino también en cuanto constituyen un eslabón central en la cadena de cuidado y de articulación de responsabilidades familiares y de trabajo para los sectores de bajos recursos. Efectivamente, en el caso argentino son estas OSyC las que ocupan un lugar neurálgico en lo que respecta al cuidado infantil para niños y niñas –de 0 hasta cinco años de edad, aproximadamente– y otros miembros dependientes de hogar. En rigor, estas OSyC –en mayor o menor medida– desempeñan un rol clave no sólo en términos de cuidado, sino que también conjugan estrategias de superación de pobreza infantil.

Sin embargo, poco se conoce acerca de las dinámicas de funcionamiento de estas organizaciones, el tipo de acciones que desarrollan y la cobertura de las mismas. Con el objetivo de suplir este vacío, se presentan los resultados del trabajo de campo que se realizó a partir de una selección de OSyC de la ciudad de Buenos Aires y Conurbano bonaerense, ubicadas en las zonas de mayor concentración de pobreza: barrios empobrecidos (ex barrios obreros), cercanía a asentamientos o a villas miserias.

Como se podrá comprobar a partir de la indagación realizada, cada OSyC se diferencia entre sí en cuanto a: su naturaleza, origen y contexto de surgimiento (religioso, movimiento de desocupados, organizaciones de

---

<sup>49</sup> Cabe destacar que los nombres de las personas, de ciertos lugares y de las OSyC han sido modificados con el objetivo de proteger el anonimato de los entrevistados (referentes, cuidadoras, educadoras, maestras), en particular debido al pedido de algunos de ellos.

derechos humanos, entre otros), el contexto territorial en el cual trabajan (en Capital Federal y algunos distritos Conurbano bonaerense), la cantidad de niños y niñas a los cuales proveen de cuidado, el tipo de servicio que brindan y las representaciones sociales asociadas a él.

Otro aspecto sobre el cual se diferencian fuertemente los casos elegidos es en el nivel de institucionalización o formalización que han alcanzado a través de sus trayectorias. En efecto, algunas OSyC prácticamente no cuentan con una infraestructura de cuidado mínima y recursos económicos, además las personas dedicadas al cuidado son básicamente lo que se denominan “madres cuidadoras”. Otras, en cambio, cuentan con proyectos educativos específicos, planificaciones didácticas, profesionales a cargo e infraestructura adecuada para llevar adelante los proyectos pedagógicos. De modo que si bien los casos fueron seleccionados a partir de una semejanza con respecto a un fenómeno en común –brindar algún servicio de cuidado de niños y niñas a la comunidad y disponer de ciertos recursos como cuidadoras, organización del tiempo dedicado a ello y un lugar físico para efectuarlo– se atendió a la búsqueda de diferencias que fueron objeto de comparación, entre ellos el grado de formalización e institucionalización del trabajo efectuado.

A continuación se presentan las características generales de los casos seleccionados –bajo un criterio de muestreo intencional– con la finalidad de describir y analizar el servicio de cuidado que brindan esas organizaciones en contextos de pobreza y las características principales del fenómeno en cuestión.

## **A. Relación de los casos estudiados en el trabajo de campo**

### **Guardería La Cigarra**

La Cigarra se ubica en el partido de Lanús del Conurbano bonaerense, es un espacio que pertenece a un importante movimiento de trabajadores desocupados (MTD) que funciona, aproximadamente, desde hace 10 años. La guardería La Cigarra no constituye la única actividad comunitaria que el MTD posee pero es una de las tareas primordiales que se efectuaron en el barrio. Otras actividades comunitarias con las que cuenta el movimiento son: una panadería, un comedor comunitario y entrega de copa de leche. Además, brindan una serie de talleres y servicios: de serigrafía, herrería, bachillerato popular, biblioteca –donde brindan apoyo escolar–, construcción de bloques para viviendas y costura. La venta de la producción que surge de estos talleres –en los cuales participan activamente los integrantes del MTD– es la principal estrategia de autoabastecimiento y de recursos económicos para mantener al movimiento y a sus actividades. Además, cuentan con el aporte económico de cada miembro del movimiento que puede aportar un porcentaje de sus trabajos inestables o bien de los PTC que reciben. Las madres cuidadoras que trabajan en la guardería son mujeres que integran el movimiento y beneficiarias de programas sociales de transferencia de ingresos (PEC) y de empleo transitorio de la provincia de Buenos Aires (Barrios Bonaerenses)<sup>50</sup>. En rigor, éstos son los únicos programas sociales que el MTD recibe precisamente por su lugar de confrontación hacia gobierno nacional. Como el movimiento tampoco mantiene buena relación con el gobierno local se ha disminuido la mercadería (pan y leche) que enviaban para el servicio de copa de leche del movimiento. Este problema tiene un gran impacto para La Cigarra, ya que frecuentemente no cuentan con la leche necesaria para abastecer a los niños y niñas que allí asisten. Para el caso del servicio del comedor, reciben bolsones de alimentos secos de un programa para comedores que depende de la provincia de Buenos Aires, pero no lo reciben de manera regular, ni tampoco logran cubrir con ello una variedad de alimentos mínima. El lugar donde funciona La Cigarra, que es compartido con el proyecto del comedor y copa de leche, se caracteriza por sus malas condiciones edilicias (paredes sin revoque, baño sin tiraje de agua). En dicho lugar cuentan con un servicio de juegoteca que funciona solamente los días sábados. Aproximadamente, cuidan 20 niños y niñas

<sup>50</sup> El Programa Barrios Bonaerenses se implementa desde el año 1997 en la provincia de Buenos Aires y continúa actualmente. Se trata de un programa de empleo transitorio destinado a desocupados pertenecientes a familias sin ingresos que no perciben prestaciones previsionales o seguro de desempleo, ni participan en otros programas de empleo, nacionales y o provinciales. Se priorizan las familias numerosas. En teoría como contraprestación los y las beneficiarios/as pueden incorporarse en proyectos de trabajos comunitarios, emprendimientos productivos, capacitación y reciben 150 pesos mensuales.

—comprendidos en la franja etaria de dos hasta 13 años<sup>51</sup>— los cinco días de la semana, funcionando en dos turnos de cuatro a cinco horas.

### **Jardín Creciendo**

Se encuentra en el barrio Santa Elena (ex asentamiento) del partido de La Matanza (Conurbano bonaerense). El jardín Creciendo pertenece a un MTD que nace en el año 1994 y que llegó a ser la principal organización piquetera del país. Los orígenes del jardín se remontan al año 1997 cuando comenzó a funcionar, de manera muy informal y precaria, un espacio donde mamás de la organización se turnaban para cuidar a los niños para que otras madres pudiesen cumplir con la contraparte laboral que exigía el Plan Barrios Bonaerenses. Ante la necesidad imperiosa de mejorar la oferta de cuidado, frente a la escasa oferta que ofrecía el Estado a través de instituciones de nivel inicial en la zona, las madres comenzaron a asistir a capacitaciones de asistentes infantiles que brindaba la provincia de Buenos Aires para jardines comunitarios. De modo que el jardín abre en el año 2000 a cargo de las mujeres que habían realizado las capacitaciones (cuidadoras educadoras). Actualmente, reciben aproximadamente una matrícula de 50 niños de tres a cinco años de edad divididos en dos turnos. En general, reciben más niños en el turno de la tarde, porque a la mañana —en especial en el invierno— les resulta dificultoso llegar al jardín por las frecuentes inundaciones de las calles. En rigor, los niños y niñas no necesariamente son hijos/as de participantes del movimiento, sino que también asisten al jardín una importante proporción de niños y niñas del barrio. Las educadoras —que aproximadamente son ocho— y que trabajan hace más tiempo en el jardín reciben PTC (PJJHD y PEC en su mayoría). Sin embargo, aquellas cuidadoras que son más nuevas trabajan de manera voluntaria, o bien en la guardería, o bien en el comedor. Actualmente, el jardín no recibe subsidio estatal. Básicamente, se sostiene a partir de los PTC que reciben las educadoras y cuidadoras, los fondos de la organización y un pequeño bono que pagan los padres que pueden. De modo que dicho bono es variable de acuerdo a las posibilidades de los mismos, y en general no supera los 10 pesos (menos de tres dólares). El espacio físico donde funciona Creciendo es una escuela abandonada que fue “tomada” por el movimiento. Las condiciones edilicias son bastante precarias, ya que se trata de salones construidos alrededor de un gran patio, fabricados con paredes de madera de aglomerado y cubiertos con chapas de revestimiento exterior. La organización de desocupados formó en el barrio Santa Elena una junta vecinal solventada con colaboraciones monetarias mínimas de los vecinos donde funciona una sala de primeros auxilios donde asisten otros niños y adultos del barrio. Además, la organización posee un comedor donde se elabora la comida para niños y niñas de Creciendo. La comida se financia a través de una ayuda que reciben de las Amas de Casa del País, y un subsidio que entrega el PNUD que consiste entre cuarenta y cincuenta centavos por niño para la comida diaria.

### **Jardín maternal San José**

El jardín se encuentra ubicado en la Villa Retiro de Capital Federal y funciona desde hace 21 años, siendo el primer jardín de la villa. Si bien en su comienzo dependió de Cáritas —cuando las cuidadoras educadoras tenían relación de dependencia y un sueldo fijo— por conflictos diversos —entre los cuales se encuentra la construcción de una autopista en el año 1995 que implicó el desalojo de viviendas y del jardín—, dejó de recibir apoyo de Cáritas y tuvo que trasladarse a otro lugar de la villa. De modo que actualmente funciona en una ex salita de primeros auxilios que depende de una Parroquia de la Iglesia Católica. En la actualidad continúan recibiendo 800 pesos de Cáritas por mes (211 dólares) y el apoyo constante de un cura que colabora con el trabajo cotidiano de las cuidadoras educadoras. El espacio es adecuado para el funcionamiento del jardín pero se encuentra en un nivel de alto deterioro edilicio. De modo que aún requiere de muchos arreglos y refacciones que se realizan en base al trabajo de las cuidadoras educadoras y cierto apoyo que aún reciben de padres y vecinos de la villa. Dichos arreglos y refacciones son solventados a través de un subsidio que está especialmente destinado para ello del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) que reciben dos veces al año. El jardín San José tiene un sector destinado a la sala de bebés (lactantes) aunque no con las cunas suficientes de acuerdo a la

<sup>51</sup> Los niños y niñas mayores son hermanos de los más pequeños que asisten de manera regular a La Cigarra.

cantidad de niños que reciben. En rigor, atienden el rango etario comprendido entre un año a cuatro años inclusive. Actualmente, las cuidadoras educadoras son tres y cuentan con el apoyo de una de las hijas de ella, juntas atienden una demanda de 40 niños y niñas. Asimismo, reciben el apoyo pedagógico de una maestra del programa ZAP del GCBA, quien asiste dos veces a la semana. Luego del retiro del apoyo económico de Cáritas, las cuidadoras educadoras no tienen ni relación de dependencia ni un salario fijo: sólo reciben dos de ellas el PJJHD, más lo que pueden recaudar a través de las ferias americanas y un porcentaje mínimo que obtienen de la cooperadora (un bono mínimo) que pueden pagar algunos padres. Finalmente, reciben a través del GCBA un menú para cubrir desayuno, almuerzo y merienda.

### **Jardín Construyendo un mañana**

El jardín funciona en un barrio de la zona sur de Capital Federal y pertenece a un movimiento de ocupantes e inquilinos, que surge en la década del 1980, como una propuesta de recuperación autogestionaria de espacios para vivienda en la ciudad. Actualmente, el movimiento está conformado por nueve cooperativas de vivienda y una cooperativa de trabajo, también forma parte de una central de trabajadores, con quienes trabajan en conjunto. El jardín Construyendo un mañana surge como respuesta a la demanda de las familias que participan de esta organización, a partir de la carencia en la zona sur de instituciones para el cuidado de niños de edades tempranas. En un comienzo, el espacio de cuidado surgió de manera informal y precaria, como un lugar que ellos denominaban “contención” para los momentos específicos en los que los padres participaban de talleres, reuniones y de “ayuda mutua” (momento en el cual los y las cooperativistas trabajan en una obra colectiva) del movimiento. El jardín comenzó su funcionamiento de manera más organizada y formal en un espacio que se denomina “la casona” y que está siendo refaccionado a través de un subsidio que está especialmente destinado para ello del GCBA. Actualmente, el jardín Construyendo un mañana, forma parte del CEIA (Centro Educativo Integral Autogestionado), cuya finalidad principal es conformar un proyecto educativo que integre todas las propuestas del movimiento en esta área: jardín, bachillerato popular, cursos de formación cooperativista, talleres de diferentes temas. Construyendo un mañana recibe, aproximadamente, 25 niños y niñas entre 45 días a tres años de edad, desde las ocho a 17 horas (asisten tanto los/as hijos/as de los integrantes del movimiento como otros niños/as del barrio). En ningún caso los padres pagan cuotas o bonos de contribución, pero el jardín cuenta con un fuerte apoyo por parte de los mismos para efectuar reparaciones y tareas de mantenimiento y limpieza, y en la provisión del algún insumo (artículos de limpieza, algodón, etc.). Se relacionan con una red de referentes de otros jardines que participan del programa “Inclusión escolar” del GCBA, la coordinadora de Construyendo un mañana asiste a reuniones con ellos que se realizan mensualmente. El jardín cuenta con 13 personas que trabajan allí: dos docentes son asalariadas y reciben sus ingresos a través del GCBA, el resto de las mujeres recibe un ingreso en concepto de viáticos que la organización obtiene de sus propios recursos (200 pesos -US\$54 aproximadamente). También cuentan con personas que, por apoyo al movimiento de inquilinos y su proyecto educativo, colaboran en el jardín de manera voluntaria. En general, trabajan bajo la modalidad de salas integradas con pareja pedagógica. Los gastos corrientes del jardín (teléfono, internet, servicio privado de ayuda médica y ambulancia, y seguro) son cubiertos por el movimiento de inquilinos. Finalmente, reciben a través del GCBA apoyo para cubrir desayuno, almuerzo y merienda.

### **Jardín maternal La Hormiguita viajera**

Se trata de uno de los siete jardines que pertenece a la red de jardines de una fundación comunitaria, están ubicados, precisamente, en los siete barrios más carenciados y precarios de Lomas de Zamora (partido del Conurbano bonaerense)<sup>52</sup>. En rigor, el funcionamiento de cada jardín es bastante independiente en cada caso e intenta ajustarse a las necesidades concretas del barrio donde esté ubicado. En alguno de los jardines cuentan con una persona encargada de llevar y traer a los chicos de la escuela porque reciben a mayores de seis años en escolaridad primaria. La Hormiguita es un jardín maternal y

<sup>52</sup> En este caso el concepto de “red” se basa en que las coordinadoras de los siete jardines se reúnen cada quince días en la Fundación con los responsables del área infancia y deciden de manera conjunta cuestiones estratégicas en lo que refiere al funcionamiento del jardín, entre las cuales se encuentra: el menú que reciben los niños/as en el desayuno, almuerzo y merienda. Sin embargo, cada jardín tiene su estructura y funcionamiento autónomo, al mismo tiempo que atienden a niños/as de distintas edades.

funciona en un lugar que fue comprado por la red especialmente para el jardín, con lo cual reciben aproximadamente 147 niños/as de dos a cinco años de edad. Sin embargo, se observa la presencia de niños/as mayores (hermanos y hermanas que asisten allí y que los contienen para que “no se queden solos en sus casas”). El jardín posee una estructura adecuada que les permite organizar el trabajo en salas con mobiliario de acuerdo a las edades de los niños y niñas. El espacio de sala tiene varias funciones: se hacen las actividades y talleres (para pintar, cantar, jugar), se organizan rincones de juego y también constituye un espacio dedicado a la alimentación (donde cada cuidadora-educadora les sirve el desayuno, el almuerzo y merienda a su grupo). Es decir, los niños de las distintas salas no se juntan en un comedor común. Actualmente, cuentan con 16 mujeres que efectúan distintos trabajos: cuidadoras-educadoras, mujeres dedicadas a la cocina y a la limpieza, mujeres voluntarias del Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR). Solo las cuidadoras educadoras reciben un incentivo que no consiste en un salario fijo, sino variable, y el mismo proviene de lo recaudado por el bono de los padres y el dinero que reciben de la Fundación. Más precisamente, las fuentes de ingresos y programas que recibe La Hormigueta son: i) bono de 20 pesos (US\$5,30) que pagan los papás que pueden y trabajan (ya que muchos padres no cuentan con la posibilidad de hacerlo), ii) un ingreso que reciben de la Fundación, que la misma se encarga de distribuir entre los siete jardines, y que permite solventar los gastos permanentes del jardín (alimentos, incentivos para las cuidadoras, etc.), iii) el FOPAR a través del cual brindan una merienda reforzada y cena –como actividad complementaria del jardín– especialmente destinada para: embarazadas, personas de bajo peso y ancianos del barrio.

### **Jardín comunitario Niño Jesús**

El jardín se abrió en el año 2000 cuando las Religiosas de una congregación se hicieron cargo de una guardería que había dejado de funcionar hacía varios años. La misma estaba bajo la tutela de ex alumnas del colegio (al que pertenece el predio del jardín) que estaban vinculadas con la madre de una importante empresaria argentina. La finalidad que tuvo la apertura del jardín en esa zona, según las Hermanas, fue poder cubrir la necesidad de cuidado. Al jardín asisten, en su mayoría, niños y niñas que viven en Villa 21-24 del barrio Barracas de Capital Federal. El cuidado de los niños y niñas está bajo la responsabilidad de tres religiosas, una de ellas con formación de maestra jardinera, que trabajan de 7:00 a 17:00 horas en el jardín. Los fines de semana efectúan ferias americanas –con colaboración de algunas madres del jardín– con la finalidad de obtener ingresos para ellas y el jardín. Además, las religiosas dictan catequesis en la Villa 26 los días sábados y los domingos van a visitar a las familias de la Villa 21-24. Actualmente, el jardín recibe 50 niños y niñas de dos a cuatro años inclusive. Los padres que pueden (aproximadamente 30) pagan dos cuotas por año para la compra de materiales didácticos, aproximadamente de 20 pesos cada cuota. Actualmente, están efectuando refacciones al lugar donde funciona el jardín para ampliar el espacio para que los chicos puedan jugar, con la ayuda económica (aproximadamente 1.500 pesos o US\$395) que reciben de una Fundación de una importante empresaria. Con dicho ingreso pudieron cubrir los gastos de los arreglos principales que necesitaba la infraestructura del jardín, en especial, luego de un período en el cual el GCBA había clausurado y multado al jardín por malas condiciones edilicias. La comida diaria es aportada por el GCBA por haber sido categorizado el proyecto como “jardín comunitario”. La persona encargada de la limpieza y la cocina actualmente trabaja de manera no registrada, pero es una intención de las religiosas registrar su actividad.

### **Jardín maternal La Esperanza**

El jardín maternal pertenece y forma parte de una cooperativa de calzado que fue armada por los trabajadores y trabajadoras de una fábrica recuperada ubicada en el partido de San Martín (Partido de Conurbano bonaerense). La fábrica se dedica a la confección de calzados y poseen un *outlet* para la venta de los mismos. Además del jardín la cooperativa tiene otros servicios para la comunidad: un centro cultural, una radio y un bachillerato popular. El lugar donde funciona el jardín –que es en un predio al lado de la fábrica– es adecuado y posee los recursos más imprescindibles, aunque requiere de arreglos en tanto estuvo cerrado durante el mismo período que lo estuvo la fábrica. El jardín La Esperanza atiende, aproximadamente, 50 niños entre 45 días a cuatro años de edad. Dado el grupo etario en el cual mayoritariamente se centra el cuidado del jardín, dispone de varias salas para lactantes. Cuentan con una

sala de amamantamiento donde se ubican las mamás, tanto de la fábrica como del barrio, para cubrir las horas de lactancia. Según los entrevistados aproximadamente el 80% de la matrícula está compuesta por niños de la comunidad, y el resto con los hijos/as de los trabajadores. Los trabajadores de la fábrica tienen acceso al jardín de manera gratuita y los padres del resto de los niños pagan un bono muy accesible (cuando pueden hacerlo). En rigor, los gastos centrales y sueldos a las cuidadoras del jardín surgen de los mismos fondos de la cooperativa que depende íntimamente del nivel de producción de la fábrica y la venta del calzado, por ende, son variables. De hecho, tanto las asistentes maternas como los trabajadores/as de la fábrica son socios de la cooperativa. El jardín cuenta aproximadamente con seis cuidadoras que son auxiliares y asistentes materno infantiles, y mujeres dedicadas a la limpieza y a la cocina.

### **Jardín Todos juntos**

Se encuentra en la villa Ciudad Oculta de Capital Federal. El jardín forma parte de un proyecto de una fundación que trabaja en defensa de los derechos humanos que consiste en la puesta en marcha de un plan de construcción de viviendas (el obrador) –ganado por licitación por la fundación–. Al plan de construcción de viviendas se suma el jardín maternal y de infantes, como así también el espacio del comedor de los trabajadores del obrador. Actualmente, el proyecto se sostiene a partir de los fondos que destina el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. En el proyecto participan tanto varones como mujeres, bajo el objetivo de capacitar en oficios sin distinción de sexo. En ese sentido, priorizar el empleo de las mujeres del barrio requería de la generación de un espacio dedicado al cuidado de los hijos, de allí la inclusión del jardín maternal y de infantes en el marco general del proyecto. El jardín Todos juntos recibe, aproximadamente, 90 niños y niñas que recorren la franja etaria desde los 45 días hasta los cinco años inclusive. Reciben tanto a los hijos/as de los participantes del proyecto de la Fundación, como a otros niños y niñas que residen en la villa. En Todos juntos trabajan aproximadamente 20 “educadoras sociales” (cuidadoras que fueron capacitadas) y, a partir del año 2008, también cuentan con maestras jardineras que trabajan con las educadoras, bajo la modalidad de parejas pedagógicas (tanto las maestras como las educadoras son asalariadas registradas en relación de dependencia con la fundación). El espacio del jardín de infantes posee todos los recursos materiales para poder funcionar en salas de acuerdo a las edades y las necesidades de los niños. Las clases se estructuran del siguiente modo: en el turno mañana se efectúan proyectos por sala de acuerdo con los lineamientos que dicta el diseño curricular del GCBA. Por la tarde tienen distintos talleres según las salas y las edades de los niños: expresión corporal para lactarios, música, educación física que da un profesor, biblioteca, introducción a la informática, introducción a la natación, taller de cine y artes integradas.

## **B. La oferta y la demanda de cuidado**

La literatura y las investigaciones locales han indagado mayormente en relación con el rol que desempeñan las OSyC en contextos de pobreza e indigencia a partir del papel fundamental que cumplen en materia de provisión alimentaria y algún otro tipo de servicios, pero poco se ha explorado el papel que les compete como eslabón central en la cadena de cuidado y de articulación de responsabilidades familiares y de trabajo para los sectores de bajos recursos. ¿Cómo surge esta necesidad de proveer cuidado? ¿De qué manera se manifiesta la demanda específica? ¿Existe algún vínculo entre la necesidad de proveer esta demanda de cuidado y la actividad preexistente que efectuaba la OSyC?

En primer término, el escenario en el cual se desempeña la labor de los casos analizados se caracteriza por una gran escasez de oferta adecuada de guarderías y jardines de infantes públicos. Además, en sus orígenes, la mayoría de los casos estudiados dieron sus primeros pasos en la actividad de cuidado de una manera altamente precaria, sin apoyo y sin recursos: no sin cierta frecuencia estas guarderías comenzaron su funcionamiento en la casa o casilla de una “mamá cuidadora” que recibía a los otros niños y niñas del barrio, ante la necesidad de atender de manera imperiosa la demanda de cuidado. Así, en sus comienzos, la actividad era sostenida en base al esfuerzo cotidiano y la realización de múltiples tareas que efectúan las mamás cuidadoras. El objetivo era más que evidente: que los niños y

niñas no se queden solos en sus casas, o en la calle, mientras los padres y madres trabajan. En el testimonio de una coordinadora de un jardín, señala: "...En realidad esto empezó con la problemática de los padres que no tenían donde dejar a los chicos y, bueno, empezamos las mismas mamás a cuidar a los chicos dentro del lugar...y, bueno, después empezamos a separar a los nenes por edad y a organizarnos más (...) Ante la necesidad de los padres de dejar en un lugar a los chicos para que estén cuidados porque necesitaron salir a trabajar las madres y para no dejarlos en la casa solos. Es como que este espacio que se le brindó a la comunidad fue bien aprovechado..." (Coordinadora del jardín La Hormigueta Viajera).

Muchas veces las mismas mamás se movilizaron en búsqueda de apoyo a instituciones que ellas consideraban que podían, potencialmente, proveer ciertos recursos para comenzar la actividad: "...Hace veintiún años acá en la villa no había guarderías y muchas mamás que trabajábamos no teníamos dónde dejar a los nenes. Entonces, así de a poco, con ayuda de Cáritas, la pudimos armar (...), éramos mujeres que necesitábamos trabajar, éramos vecinas, y agarramos y lo planteamos con Cáritas. Hicimos reuniones, reuniones. Al principio todas colaborábamos un mes, para ver quién quedaba. Hacíamos jornadas de trabajo, arreglábamos las mesitas, los materiales, los juegos." (Coordinadora del jardín San José).

En otros casos, la demanda de cuidado también aparece estrechamente vinculada al hecho de que resulta totalmente funcional y necesaria para el desarrollo sustentable del proyecto de la OSyC y las diversas actividades que efectúan. Por ejemplo, en el caso de La cigarra, guardería de un MTD, el servicio de cuidado surge precisamente ante la necesidad imperiosa de permitir la militancia política y la participación de las mujeres, el desarrollo de microemprendimientos, la formación a través de los bachilleratos populares, entre otras actividades. En la misma dirección, el jardín Creciendo, de un MTD de otra orientación política, nace ante la necesidad de brindar un lugar de cuidado a los hijos e hijas de las mamás beneficiarias de programas de empleo transitorio de los años noventa que debían desarrollar sus contraprestaciones laborales en el contexto del movimiento. Tales necesidades fueron claramente visualizadas, tanto por sus dirigentes y referentes políticos como por sus participantes (cuidadoras, educadoras). Necesidades, a su vez, que deben ser comprendidas en contextos territoriales en los cuales la oferta estatal en materia del cuidado es escasa y limitada, cuando no es inexistente: "Nosotros en realidad cuando comenzamos, allá por el año 1997, surgió como la idea porque nosotros habíamos arrancado planes sociales a la provincia de Buenos Aires, que era en ese momento el Plan Barrios bonaerenses. Y teníamos mamás compañeras, que tenían que cumplir la contraparte y no tenían donde dejar los chiquitos. Entonces, se armó como una pequeña guardería entre nosotras mismas (...) Después vimos la necesidad de que desbordaban los jardines estatales, desbordaban los chicos, y nos cae la inquietud de nuestros propios compañeros, cómo fue creciendo la organización, de ¿por qué no, en vez de una guardería, un jardín? (...) Ahora el tema era que nosotros teníamos que formar en jardín con compañeras que tuvieran conocimiento, porque ahí ya no era lo mismo cuidar a los chicos nada más, que había que enseñarles mínimamente lo básico. Entonces, nosotros buscamos entre nuestras propias compañeras, quién quería tomar un curso de madres cuidadoras que brindaba la provincia y certificaba oficialmente en ese momento, justamente para jardines comunitarios" (Coordinadora del jardín Creciendo).

Del mismo modo, cuando una OSyC se propone impulsar la participación de las mujeres en proyectos productivos –tal es el caso del proyecto de autoconstrucción de viviendas de la fundación de una organización de derechos humanos que se propuso que el 50% de la mano de obra empleada fuese femenina– la necesidad de fortalecer el espacio de cuidado para desarrollar dicha tarea resulta ser central. De allí la importancia que encontró la fundación de fortalecer dicho espacio –que originariamente surgió en una casilla de la villa con una mamá cuidadora–, desde un proyecto educativo concreto que acompaña la filosofía de la Fundación: trabajar fuertemente en un proyecto pedagógico para que la "guardería" sea un "jardín maternal", y las "mamás cuidadoras" transiten un camino que las lleve a capacitarse y sean "educadoras sociales".

"...Empezó en octubre del 2006 en una casilla de la villa ante la propuesta que entren a trabajar mujeres en los obradores (la propuesta la Fundación es que el 50% de los trabajadores sean mujeres, por eso necesitaban). Ante esta necesidad se armó, digamos. Muy precariamente, la primera guardería que

fue una casilla y la Fundación comenzó a pagarles a algunas de las que funcionaban en ese momento como mamá cuidadora (...) transitamos desde ese lugar de mamá cuidadora y de guardería ¿si?. Durante todo el primer tramo (...) Todavía seguía manteniéndose esta idea de “la guardería comunitaria y mamás cuidadoras”. El año pasado, a mitad de año, se crea la Dirección de Educación. Ahí yo ingreso a trabajar en la Fundación. Y en lo que empezamos a trabajar es en mejorar la calidad de la prestación ¿si? (...) Hasta entonces estaban con el concepto del cuidar pero con el cuidar no alcanza: hay que enseñar. Entonces, para que se pueda enseñar empezamos a trabajar sobre capacitaciones en servicio y estamos transitando en que se conviertan en educadoras sociales. Nosotros no las llamamos más mamás: las llamamos educadoras sociales...” (Directora del área de educación de la Fundación).

El caso del jardín La Esperanza es elocuente del lugar estratégico que ocupa el jardín como lugar de cuidado y como recurso esencial para la articulación de responsabilidades familiares y de trabajo. A mediados de los años noventa, la fábrica de calzado presentó su quiebra y dejó a más de 6.000 obreros y obreras despedidos. Cuando comenzó todo el proceso político y social de la “toma” de la fábrica por parte de sus trabajadores y trabajadoras, la necesidad de abrir nuevamente el jardín, que otrora funcionaba a la par de la fábrica, surgió rápidamente. No obstante, dado que ahora sus trabajadores/as ya superaron las edades reproductivas, el jardín se abre no sólo para los hijos e hijas de los trabajadores –al no existir tanta demanda por la edad de sus trabajadores– sino también para toda la comunidad, como una forma de “devolver” el apoyo que recibieron durante la toma de la fábrica. Así lo cuenta un directivo de la cooperativa y la directora del jardín La Esperanza –ex trabajadora de la fábrica de Calzado, integrante de la cooperativa y asistente materno infantil del jardín–: “...la guardería (...) cubría una necesidad muy importante, ya que casi el 50% de los trabajadores eran mujeres y los otros 50% hombres, muchas veces matrimonios (...) Entonces, tenían que cubrir esa necesidad de dejar a sus hijos en la guardería. La guardería era una guardería de los 45 días en adelante hasta el preescolar. Ya la mamá podía venir y dejarlo ahí, cubría ese lapso de necesidad que tenía en ese período... Entonces, cuando se toma la planta y se forma la cooperativa, ahí quedaron algunas de las compañeras, la que ahora es la directora y toma la iniciativa y dice: “Che a la guardería hay que darle vida también”. Entonces, en conjunto con nosotros que estamos en la parte productiva dijimos: “Sí cuando se forme la cooperativa, vamos a crear, vamos a seguir manteniendo el espacio de la guardería”. Por una cuestión también de devolverle a la comunidad todo el apoyo que nos brindaron, cuando nosotros estuvimos acá afuera haciendo la olla popular. Entonces, a raíz de eso se forma la guardería, para atender a la necesidad. Hoy por hoy, como decía el compañero, la mayoría de los trabajadores son gente mayor y hay algunos, muy pocos compañeros que tienen a sus neños en la guardería. Cubre casi un 80% de otro trabajador que vive en la zona y que no tiene de donde dejarlo (Secretario de la cooperativa).

“..Hace cinco años que re-abrimos el jardín y no teníamos nada... lo hicimos a pulmón vendiendo cartón, vendiendo diario, trayendo cosas de casa para poder ir poniendo en el jardín y ponerlo en condiciones. Porque la estructura está muy linda pero si no teníamos nada: no teníamos cunas para que los chicos durmieran, no teníamos sillitas. Pedir todo eso a la gente a la comunidad, y gracias a dios que siempre pudieron aportar y nos siguen ayudando, que es lo único que nos sigue ayudando (...) luchamos a brazo partido para que se volviera a abrir. En ese entonces, estábamos separados de la cooperativa porque estábamos como divididos, o sea el jardín se autoabastecía solo y producción en ese momento era aparte.

*¿En ese momento como se mantenían?* “Y nos manteníamos... mirá empezamos con chicos de afuera con una cuota mínima, pero mínima para poder mantener. Y después eran cosas que traíamos de casa, a veces traíamos leche, traíamos la polenta de casa o pedíamos a los vecinos para poder tener esta comida de los chicos” (Directora del jardín La Esperanza).

### C. Relación de las OSyC con el Estado y sus políticas

Como ya se señaló anteriormente, en las últimas décadas, la política social experimentó cambios profundos vinculados a los procesos de descentralización, privatización y focalización. También ha sido un cambio sustantivo la creciente participación de las organizaciones de la sociedad civil, en especial,



luego de largos años de implementación de estos programas sociales asistenciales (de empleo transitorio, alimentarios, PTC). En dicho contexto, se fueron conformando relaciones –de cooperación y conflicto– entre el Estado y las OSyC, relaciones, que a su vez, fueron creando un conjunto complejo de reglas de juego formales e informales.

Ahora bien, este apartado no tiene como objetivo analizar las capacidades institucionales de las OSyC a la hora de gestionar los actuales programas sociales, subsidios estatales o bien efectuar búsquedas de fondos. Particularmente, se propone identificar, a grandes rasgos, los programas y recursos que reciben las OSyC y cómo los mismos se vinculan con el trabajo de cuidado que emprenden estas organizaciones. Al mismo tiempo, busca examinar las modalidades de vinculación que existen entre estas OSyC y dos sectores de la política social estratégicos en materia de cuidado: las instituciones de salud y educación pública. Finalmente, se propone reconocer algunos problemas prácticos que surgen del estudio empírico de los casos seleccionados que pueden aportar a un diagnóstico de la situación existente en relación con el cuidado y las privaciones de ciertos servicios que sufren los niños y niñas en situación de pobreza.

## 1. El vínculo con los actores estatales y los programas sociales

Más allá del proceso de descentralización de la política y las transformaciones de la relación Estado-Sociedad hacia lo local de la década pasada, gran parte de los casos analizados muestran cómo los programas sociales y las políticas a nivel nacional son las principales generadoras de recursos para desenvolver esta ardua tarea de cuidado en contextos de pobreza, al mismo tiempo que imprimen características, procesos y dinámicas particulares al trabajo efectuado por las OSyC (Acuña, *et al.* 2006).

¿Cómo se articulan estas acciones estatales y programas sociales con el trabajo cotidiano de cuidado a nivel local? Ciertamente, se presentan tantas situaciones como casos explorados. En efecto, las OSyC presentan apoyo de distintos programas sociales, al mismo tiempo que dan cuenta de distintas dinámicas de relaciones con los gobiernos municipales, provinciales y nacionales. A grandes rasgos los programas que aparecen mencionados en los casos analizados son:

- a) Programas destinados a comedores comunitarios (dependientes de Nación, Provincia o GCBA) que proveen en dinero o especies (menú ya elaborado) a las organizaciones, tanto sea para cubrir desayuno, almuerzo y merienda de los niños y niñas que asisten a la guardería, como para abastecer el servicio de comedor en el caso que exista (subsidios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, subsidios del GCBA<sup>53</sup>, programas como el Fondo Participativo de Inversión Social –FOPAR–<sup>54</sup>).
- b) Subsidios para la compra de materiales para efectuar reparaciones edilicias en la OSyC que el GCBA otorga dos veces al año.
- c) Programa Zonas de Acción Prioritaria (ZAP) del GCBA<sup>55</sup> a partir del cual reciben algún tipo de asistencia (por ejemplo, maestras que asisten a los jardines comunitarios acompañando la tarea pedagógica emprendida).
- d) Algunas cuidadoras educadoras son beneficiarias de los siguientes programas de empleo transitorio y PTC: Programa de Empleo Comunitario, Barrios Bonaerenses, Plan Jefes y Jefas de Hogar.

<sup>53</sup> En el caso del GCBA directamente las organizaciones reciben un menú ya confeccionado para desayuno, almuerzo y merienda.

<sup>54</sup> El FOPAR que depende de Desarrollo Social de la Nación se propone atender las necesidades alimentarias de la población en situación de pobreza a través del financiamiento de proyectos de comedores comunitarios que cuenten, como mínimo, con seis meses de actividad. Brinda asistencia técnica y financiera a comedores comunitarios y organizaciones de la sociedad civil para la mejora y ampliación de servicios alimentarios, reparación y/o adecuación de la infraestructura existente y equipamiento básico.

<sup>55</sup> Fue puesto en marcha en el año 1996 y tiene como responsabilidades: el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de las políticas de igualdad de oportunidades educativas y mejoramiento de la calidad, en los distritos educativos de la Ciudad de Buenos Aires de mayor vulnerabilidad (<http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/niveles/primaria/programas/zap>).

Una cuestión que surge en algunos casos reside en la poca –o nula– relación con el municipio, tanto en términos de apoyo –económico, técnico– como de asesoramiento profesional. Asimismo, las situaciones varían mucho según el municipio o la naturaleza y trayectoria previa de la OSyC. Por ejemplo, algunos informantes clave señalan que desde el municipio sólo se acercan a atender problemas muy puntuales (por ejemplo, contaminación de agua).

En aquellos movimientos sociales de desocupados no alineados a la política del gobierno, la situación es aún más compleja, tanto a nivel local como nacional. A lo cual se suma el hecho de que muchas OSyC dependientes de MTD no se “ajustan” a los criterios administrativos y burocráticos para recibir financiamiento o programas. Además, los programas o subsidios estatales no siempre son recibidos de manera regular y periódica:

*¿No reciben ningún programa de comedores?* “No, no, porque en realidad ellos lo que te piden es... ¡te buscan todo! Esta es una escuela que nosotros tomamos, esta es una escuela abandonada. Nosotros no tenemos papeles de esta escuela. [...] Y vos para hacer funcionar un comedor pomposo, con todas las de la ley, tenés que tener los papeles, y son trámites burocráticos que te ponen, y no ven que detrás de todo esto vos estás haciendo el laburo que ellos tendrían que hacer” (Coordinadora de Creciendo).

Sin embargo, no todos los espacios de cuidado se originaron frente a la indiferencia de las autoridades estatales, lo cual marca, en gran medida, la trayectoria que transita la OSyC en general, y el servicio de cuidado que brinda en particular. Un caso paradigmático del proceso de institucionalización y jerarquización del trabajo de cuidado –“de guardería a jardín” y de “mamá cuidadora a educadora social”– es el que transita el jardín Todos Juntos, que cuenta con apoyo de dos ministerios a nivel nacional. No obstante, el hecho de establecer buenas relaciones con autoridades estatales nacionales no necesariamente implica la existencia de un vínculo estrecho con el municipio local. En rigor, las relaciones no sólo cambian entre los distintos casos de OSyC, según naturaleza y trayectoria previa, sino que también una misma organización puede mantener una buena y fluída relación a nivel nacional y no suceder lo mismo con el gobierno municipal, dependiendo del color político y la gestión.

El jardín Construyendo un mañana del movimiento de inquilinos se encuentra articulando con distintas áreas del GCBA ya que integra el programa de jardines comunitarios de la Secretaría de Gestión Escolar –que nuclea todo lo relativo al sector de educación no formal de la Ciudad–, y, a su vez, se encuentra incluído en el programa ZAP. Sin embargo, como destaca la coordinadora entrevistada, pese a estos apoyos programáticos y la intención explícita por parte del jardín de establecer un fuerte vínculo con el Estado, aún no cuentan con el apoyo suficiente, en particular en lo que respecta al reconocimiento salarial y al reconocimiento del proyecto educativo y pedagógico que plantean y ponen a “disposición del Estado”: “... Estamos exigiendo un reconocimiento: un contrato para las compañeras, aunque sea de tres horas. Porque, trabajan, cumplen horario, y sostienen un proyecto. Con lo cual sostienen este proyecto y este edificio que se pone a disposición del Estado, y al no apropiarse se sostiene así... Pero lo bueno es ir conquistando, no solamente el reconocimiento salarial, sino el reconocimiento de la propuesta. Es por esto que trabajamos muy articuladamente con el bachillerato, y el bachillerato está en una mesa con otros bachilleratos de la Ciudad (...) es necesario desde los proyectos de jardines, empezar a impulsar alguna ley que ampare estos proyectos, que no sea andar mendigando cargos, mendigando material didáctico, mendigando que te paguen. (...) Desde ahí, nosotros tenemos como desafío y estamos planteando al Ministerio de Educación, que queremos firmar un convenio, y bueno iremos viendo cómo, pero en el convenio que esté bien claro cómo es que se resuelve la pedagogía, la comida, el lugar físico, la habilitación del lugar, que es otra cosa con que te corren siempre, te dicen “este lugar no está habilitado”. Y es hasta contradictorio porque, por un lado, se cierran jardines, por otro lado están demandando al Ministro de Educación que no construyen jardines... Es muy contradictorio el cotidiano acá, con las políticas actuales, muy contradictorio” (coordinadora pedagógica del jardín Construyendo un mañana).

Finalmente, existen casos –como el jardín La Esperanza de la cooperativa de calzado– que no reciben apoyo de ningún programa social y no tienen relación alguna con el estado municipal, provincial y nacional. En rigor, son OSyC dedicadas al cuidado que se sostienen en base a la producción (en este

caso, de la fábrica de calzado). Sin embargo, sus necesidades concretas para efectuar el trabajo de cuidado han sido –y continúan siendo– centrales y no han recibido apoyo desde que se reabrió el jardín: “Porque no tenemos ayuda a nivel de la gobernación, a nivel provincial, a nivel del intendente del municipio. Muchos pasaron por acá se sacaron una foto muy linda la obra, todo bárbaro, nos felicitan, pero después se van y se olvidan de nosotros. Y se olvidan de que nosotros tenemos chiquitos que empiezan a muy temprana edad hasta el jardín, y que necesitan de la educación, la alimentación, el cuidado y esas cosas. Nosotros lo brindamos gracias a que tenemos compañeros que nos apoyan de que tengamos el jardín abierto. Porque el jardín se expropió junto con la fábrica de calzado por eso no tenemos realmente ayuda del gobierno ¿no?” (Directora del jardín La Esperanza).

Sin apoyo del gobierno, sin una institución que los apadrine, las pequeñas colaboraciones y donaciones de la comunidad (los vecinos del barrio) en apoyo a la labor de los trabajadores fue central para sostener el proyecto del jardín La Esperanza hasta que pudo abastecerse a partir de la producción de la fábrica. Asimismo, el hecho de no recibir ningún subsidio ni programa alimentario, en un contexto inflacionario como el actual, provoca que el jardín La Esperanza deba enfrentar dificultades para cubrir todas las necesidades alimenticias de los lactantes y los niños. En este sentido, todas las compras de alimentos se hacen a través del dinero que da la cooperativa para ello y constituyen fondos que dependen íntimamente del nivel de producción y ventas del calzado.

## 2. El vínculo con las instituciones de salud y educación

En la mayoría de los casos analizados –más allá de las particularidades de cada uno– se observa que tanto las instituciones de salud pública (hospitales, salitas de primeros auxilios, centros sanitarios) como las de educación (jardines de infantes y escuelas primarias estatales) son uno de los pocos –sino es que los únicos– apoyos institucionales con los que cuentan las OSyC a la hora de efectuar la provisión de cuidado. Sin embargo, estas relaciones cobran ciertas particularidades a tener en cuenta.

En materia de educación, uno de los aspectos centrales que surge del análisis de los casos efectuados reside en que el vínculo de las OSyC con instituciones educativas de la órbita estatal se establece a partir de la trayectoria educativa de los niños y niñas. La razones son claras: ¿a qué institución van a asistir una vez que “egresen” de las OSyC? ¿cómo continúa la trayectoria educativa de estos niños y niñas que llegaron a transitar por las OSyC hasta los cuatro o cinco años inclusive?. Dependiendo de los casos y del nivel de cobertura que tengan (de salitas o grados según grupo etario), algunos deberán asistir al preescolar o a primer grado. De allí que el vínculo establecido con los jardines y escuelas públicas se torna imprescindible y un recurso de vital importancia que, de alguna manera, va a marcar el desenvolvimiento escolar posterior.

*¿Tienen relación con otras instituciones educativas?* “Sí: nosotros hasta el año pasado no teníamos sala de cinco, la sala de cinco la abrimos este año... Bueno, entonces hasta el año pasado la relación era con otros jardines porque los chicos terminaban sala de cuatro y pasaban a hacer sala de cinco a otros jardines. Digo, a partir de este año si no logramos avanzar con estos papeles, y tener primer grado el año que viene (que es lo que queremos) de no tener primer grado el año que viene, vamos a empezar a trabajar con las primarias de la zona, que van a recibir a nuestros chicos...” (Directora del área educación de la fundación).

De manera inversa muchas veces estas OSyC reciben niños/as que son transferidos por otras instituciones educativas de la zona, ya sea por contactos entre maestras, ya sea por las buenas referencias: “...Incluso tenemos otro jardín acá a unas ocho cuadras y nos mandan chicos de ese jardín, o de maestras que tienen chicos más chiquitos los mandan a este jardín, porque tienen buenas referencias. Porque ya hemos tenido hijos de maestras de otro jardín que se criaron acá, y se fueron el año pasado, que se fueron a hacer el preescolar. Y, bueno, vienen acá. Ellos hacen su jardín acá y después el preescolar tienen que hacerlo en otro jardín para hacer el primario” (Directora de La Esperanza).

Sin embargo, estos vínculos están sujetos a relaciones personales, redes y contactos a nivel local. Por ejemplo, en el jardín San José la misma maestra del programa ZAP –que tiene relación con un jardín

público– establece la conexión y recomienda a los niños/as que asisten al jardín para que puedan continuar en un preescolar dependiente del GCBA cercano a la villa.

*¿Y tiene algún vínculo con alguna institución educativa como alguna escuela de acá, o con otros jardines?* “No, pero como te puedo decir, ¿viste la maestra que viene los martes y los jueves acá?, que es de un programa del Gobierno de la Ciudad. Sé que cuando los chicos van a otro jardín y dicen que son de este jardín se ponen muy contentos. Porque dicen que van bastante estimulados, entonces... Y porque vino una maestra que vino hace dos años atrás, y ahora está en un jardín por acá cerca, y bueno cuando van chicos de este jardín para allá dice que se pone contenta porque sabe que acá se lo estimula, van bien estimulados en el sentido del los juegos, todas esas cosas...” (Cuidadora-educadora del jardín San José).

Dado el escaso nivel de institucionalización bajo el cual muchas de las OSyC efectúan tareas educativas y de cuidado, frecuentemente no cuentan con los medios para extender certificados y credenciales que den cuenta efectivamente de los años de asistencia, los saberes y aprendizajes adquiridos. De allí la importancia de ciertos actores –como el caso de las maestras del programa ZAP o ciertas directoras– que puedan “recomendar”, reservar vacantes y establecer relaciones con otras instituciones del GCBA. Impulsadas por los requisitos impuestos por escuelas de la zona, algunas OSyC tuvieron ellas mismas que llevar adelante estrategias con vistas a poder extender un certificado o constancia que demuestre, precisamente, que los y las niñas transitaron por esas organizaciones parte de su formación: “...las escuelas nos pedían que nosotros teníamos que regularizar la situación, de lo contrario no podían aceptar a los chicos. Porque nosotros les extendemos un certificado, una constancia, que lo hacemos nosotros mismos, diciendo justamente que el chico cursó el jardín. Pero no es oficial, ni municipal, ni provincial. (...) hoy por hoy, yo te puedo asegurar que a pesar de que no tenemos respaldo legal de las autoridades del gobierno, sea nacional, provincial o municipal, tenemos el reconocimiento de las escuelas estatales y el respeto que nos tienen a nosotros, porque los chiquitos salen capacitados para mínimamente saber escribir su nombre y poder llevar adelante su primer grado” (Cordinadora de Creciendo).

En rigor, el reconocimiento y el respaldo de las instituciones escolares esconde dos significados centrales para la labor que emprenden las OSyC en contextos de pobreza y exclusión: por un lado, la posibilidad que su trabajo educativo y de cuidado sea reconocido por instituciones escolares dependientes del Estado. Por otro lado, las OSyC comprenden el valor estratégico que la escuela como institución y la educación tienen para los sectores más desaventajados. De allí, entonces, la necesidad imperiosa de establecer vínculos –más o menos estables, más o menos formales– con ellas.

Mayor importancia tienen estos vínculos si se atiende a una las características que ha cobrado la educación básica en Argentina: una oferta educativa altamente segmentada (escuelas “para pobres” y “para no pobres”). En rigor, las tendencias de la estratificación escolar se refuerzan con la acentuación de las diferencias sociales. El hecho de que estas diferencias sean cada vez más percibidas por los actores sociales, conlleva a que distintos actores (directores, maestros) distingan y hagan esfuerzos para elegir su “clientela”. En efecto, se ha comprobado que, pese a la existencia de disposiciones formales de carácter universalista y al rechazo explícito del uso de criterios de clase para orientar las políticas de reclutamiento en el alumnado, los directores y directoras –entre otros actores del sistema educativo– usan medios –sutiles, pero efectivos– para excluir a los grupos más desfavorecidos y desaventajados (Tenti, 1995).

En este contexto, entonces, dado que los niños y las niñas que residen en villas miseria provienen de jardines maternos comunitarios sin ningún tipo de credencial educativa que de cuenta de lo aprendido, no es de extrañar que no sean precisamente los “elegidos” del sistema. De allí que una recomendación, un buen contacto a través de una maestra, de una OSyC con “buena fama”, un llamado por teléfono para reservar una vacante, se torna un medio estratégico para que estos niños y niñas puedan acceder a instituciones estatales, en especial al nivel preescolar en un contexto de una segmentada y escasa oferta pública.

Con respecto al sector salud, las OSyC establecen relaciones con las salas de primeros auxilios, centros de salud comunitarios u hospitales del barrio en situaciones y bajo formas bien precisas: i) cuando un niño/a se lastima o se enferma, asisten inmediatamente o llaman a la ambulancia, ii) en momentos de campañas de vacunación y prevención de pediculosis, a partir de las cuales muchas veces

los profesionales de los centros de salud se acercan a las OSyC; iii) a través de contactos con profesionales (asistentes sociales, pediatras, psicólogos) de las unidades sanitarias para resolver controles médicos cotidianos (en especial, de peso y de alimentación) y problemáticas específicas (niños/as que han sufrido violencia y maltrato físico, etc); iv) cuando solicitan certificados de salud o de vacunación y envían a los padres a la sala para tener la documentación al día<sup>56</sup>.

Sin embargo, la relación con los centros de salud no siempre es adecuada, como tampoco es fluida. En el caso de la guardería La Cigarra, dependiente de un MTD, manifestaron necesitar medicamentos, mayor atención y controles médicos no sólo para niños y niñas que asisten a la guardería, sino también para otras personas que participan del mismo (embarazadas, adultos mayores). Los entrevistados y entrevistadas coinciden en señalar que no reciben ningún apoyo en ese sentido, aunque se han entrevistado con distintas autoridades del gobierno municipal. El referente de la organización destaca su preocupación al respecto, ya que se han verificado casos de enfermedades por la contaminación de las aguas que consumen, casos de tuberculosis entre los miembros del movimiento y casos de desnutrición infantil entre los niños y niñas que asisten a la guardería.

El hecho de que no se establezcan buenas relaciones con autoridades del gobierno municipal por motivos políticos o ideológicos, sumado a los problemas jurisdiccionales y al nivel de colapso que presenta el sector salud ante la creciente demanda, también tiene un impacto en los servicios que las OSyC pueden brindar a los niños y niñas. Por ejemplo, el jardín Todos Juntos plantea la necesidad de tener una atención más integral que la que recibe a través del centro de salud de la villa, ya que la misma se circunscribe a la asistencia y atención de casos de emergencia –precisamente, porque el centro se encuentra colapsado ante la demanda que recibe a diario–, para tener un trabajo en salud de carácter más integrado que aborde la promoción y la prevención en salud.

“... Intenté que salud escolar, que depende del área programática del Hospital de agudos del GCBA, viniera a hacer estos operativos de salud al jardín. Como todavía, por estas cuestiones de que no logramos que nos habilite el gobierno actual de la Ciudad de Buenos Aires, que todo el tiempo nos piden algo distinto. Lo que me plantearon desde el área programática es que no existimos como escuela por lo tanto ellos no pueden hacerlo. A ver, hay una realidad que tanto el CESAC que es una unidad sanitaria, o sea que es el primer nivel de atención, no hace las veces de primer nivel de atención porque lo que hace es asistencia en consultorio porque no dan a vasto y el Hospital (hospital público cercano a la Villa Ciudad Oculta) tampoco da a vasto (...) Entonces nosotros que pedíamos esto: promoción y prevención de la salud y campañas de vacunación y control de chico sano y pediatra haciendo operativos de salud dentro del jardín... Nunca lo conseguimos. Mira: llegué a reunirme con la responsable en el Ministerio de Nación en todo lo que tienen que ver con salud escolar y me remitió de nuevo al mismo Hospital ¿por qué?...porque hay un problema jurisdiccional ¿sí? Entonces Nación no puede intervenir en la jurisdicción...” (Directora del área educación de fundación de DD.HH.).

En este contexto que se caracteriza por el hecho de que las instituciones de salud en general, se circunscriben a la atención de las emergencias, algunas OSyC cuentan con relaciones personales (profesionales que los apoyan por tener algún vínculo particular) o servicios privados que les permite poder atender las necesidades más urgentes de los niños y niñas. Tal es el caso del jardín de la cooperativa de calzado que atiende a 50 niños y niñas (muchos de ellos lactantes) y que resuelven su atención a través de contratar un servicio de ambulancias privado<sup>57</sup> y el contacto personal con una pediatra: “... Más allá de que tenemos una pediatra que es hija de una chica de la Cooperativa, que también viene a hacer los controles, no siempre. Pero una vez por mes viene y mira toda la vacunación que este todo en orden... Viene porque la mamá trabajó mucho tiempo con nosotros, ahora está trabajando en fábrica y conoce la labor nuestra, entonces, ella por amor que nos tiene, viene pero por cuenta de ella... Como de visita, ve que este todo correcto y eso.

<sup>56</sup> Las cuidadoras y educadoras entrevistadas de los distintos casos señalan que no han recibido medicamentos a través de ningún programa social (Remediar de Nación), o charlas informativas efectuadas por especialistas (sobre salud sexual y reproductiva). De hecho, cuando se efectuaron capacitaciones, éstas fueron originadas por la propia iniciativa de algunos integrantes de la OSyC que tienen acceso a información y contactos personales con especialistas que efectúan ciclos de charlas y capacitaciones.

<sup>57</sup> En algunas OSyC del conurbano bonaerense, que tuvieron la experiencia de contratar servicios privados de emergencias, manifestaron sufrir situaciones de discriminación al jardín por estar ubicado en un barrio “peligroso” debido a su cercanía a un asentamiento o villa miseria.

*¿Y las instituciones de salud de la zona?* “No, no, lo único que ahora nos pusieron la vacuna de la antitetánica a todos los de la cooperativa de fábrica y a los del jardín...” (Directora del jardín La Esperanza).

Por otra parte, dado que muchos de estos casos son una suerte de “híbridos institucionales” –no son jardines privados, pero tampoco son estatales y frecuentemente no tienen el reconocimiento oficial– deben tener un seguro y ayuda médica privada.

*¿Y si tienen que acudir a algún lado en alguna emergencia?* “Eso con respecto al jardín lo estamos resolviendo con una privada. Es lamentable, pero esas contradicciones tiene el sistema educativo. Porque este jardín sufre una clausura sobre fin de año del 2006, principios de 2007. Clausuran porque, bueno, vinieron a mirar de la Dirección General de Inspección, y levantaron actas sobre un montón de cosas que, para nosotros no tenían sentido, pero para ellos sí, y se clausura el lugar. Nosotros levantamos la clausura y, sobre eso que levantamos la clausura, nos hacen firmar un compromiso de que tener, como este jardín no es privado, no es estatal, no es como, no se encuadra en ninguna Secretaría de Educación formal o privada, nos exigieron que tengamos seguro y ayuda médica privada. O sea acá tenemos la ayuda médica, que pagamos y tenemos un seguro, una póliza para los niños, también privado...” (coordinadora pedagógica del jardín Construyendo un mañana).

## D. ¿Quiénes cuidan? Trayectorias y representaciones sociales en torno al cuidado

En el contexto que anteriormente se describía, comprender cuáles son las necesidades, experiencias y percepciones de los actores clave proveedores de cuidado –mamá cuidadoras, educadoras– cobra una importante relevancia. ¿Quiénes son las “cuidadores/as” del “tercer sector”? ¿Cuáles son sus trayectorias previas y en qué medida explican sus definiciones en torno al cuidado que proveen? ¿Cómo operan estas trayectorias y representaciones sociales<sup>58</sup> sobre “el cuidado de los otros” en la provisión del mismo, es decir, en su quehacer cotidiano?

Una importante proporción de las mujeres cuidadoras o educadoras –dependiendo del caso analizado– tuvieron inserciones previas en el mercado laboral como trabajadoras de servicio doméstico, niñeras, empleadas de sector limpieza de empresas y oficinas (maestranza)<sup>59</sup>. Otras, en cambio, efectuaron el trabajo del cuidado exclusivamente en el hogar, cuidando a sus hijos, a sus sobrinos, entre otros. Asimismo, las trayectorias se encuentran signadas por la participación social en un sentido amplio: trabajo comunitario en parroquias, organizaciones comunitarias, cooperadoras de las escuelas, etc.<sup>60</sup>. Finalmente, se encuentran aquellas que fueron operarias de fábricas empleadoras de mano de obra femenina y que se dedicaron a capacitarse como asistentes maternas y a trabajar en las guarderías de las empresas –tal es el caso de las cuidadoras del jardín La Esperanza–. De una u otra manera, el cuidado hacia los otros marca sus trayectorias previas.

Si se indagan los caminos por los cuales estas mujeres llegan a efectuar el trabajo de cuidado en las OSyC, las necesidades concretas vinculadas al cuidado de sus propios hijos, o bien su historia

<sup>58</sup> Refiere a ciertas representaciones “idea-imagen” acerca del cuidado infantil que se van construyendo desde las formas de intervención de estas OSyC a partir de discursos que permiten comprender el rol y valor asignado al cuidado. Entonces, adquiere sentido considerar en este “deber ser” impuesto –y legitimado–, que orienta conductas, actitudes, sentimientos y valores, y legitima una determinada posición ante el cuidado infantil y la socialización temprana. Un concepto particularmente rico que acompaña a las representaciones sociales es el de “imaginarios sociales” –como fuerza reguladora de la vida colectiva y social–, es decir, las representaciones de la realidad social, inventadas y elaboradas con materiales tomados del caudal simbólico que tienen una realidad específica que reside en su impacto sobre las mentalidades y los comportamientos colectivos (Bazcko, 1991). Los imaginarios sociales, aparecen como pieza del dispositivo de control social de manera que también es un lugar de conflicto, en tanto queda abierta la cuestión histórica por excelencia, esto es, el surgimiento de otras producciones de sentido Castoriadis (1983).

<sup>59</sup> Algunas de ellas efectuaron el trabajo de cuidado de sus hermanos, hijos de otros familiares o de vecinos desde los nueve o 10 años de edad y luego comenzaron a desarrollarlo como niñeras en el mercado laboral.

<sup>60</sup> Dichas trayectorias coinciden con la información arrojada por la encuesta efectuada por ELA en el año 2007, con una muestra representativa de los principales aglomerados urbanos. Los datos revelan que los ámbitos privilegiados de participación de las mujeres son los tradicionales en la sociedad argentina. Las instituciones religiosas canalizan una proporción muy importante de la participación femenina (46%), la que supera largamente a la que se verifica en las demás, como organizaciones de beneficencia o voluntariado (15%), cooperadoras (11%) o partidos políticos (8%) ELA (2007).

familiar –marcada por separaciones, abandono de pareja, tenencia de hijos/as pequeños/as, urgencia de un ingreso, situaciones de embarazo en contextos de pobreza extrema– constituyen las principales razones que las conducen a vincularse con estas organizaciones en búsqueda de apoyo y contención. Pero, además, se acercan a las mismas en tanto perciben que existe un espacio en el cual ellas pueden brindar lo que saben hacer y sentirse útiles, esto es, cuidar del otro.

“... Y bueno yo me separé, o sea estaba mal con el papá de mis hijas, entonces, no me pasaba plata para la mantención, o me pasaba y era muy poco y no me alcanzaba, ella (la hija) tomaba la leche, después empezaba a comer, todas esas cosas, y era... Pagábamos el alquiler, todas esas cosas, ¡y no me alcanzaba! (...) Y yo me vine a vivir acá (a la villa), cuando empecé ya a estar mal con mi pareja, me vine para acá a lo de una amiga (...) Después la asistente social me vino a ver, este, porque yo no tenía para comer, en realidad. Fue muy duro.... Y ella venía de Cáritas, y me preguntó qué me pasaba, bueno los problemas que yo tenía, ¿viste?, y por suerte ella me ofreció un trabajo. Me dijo ¿vos querés trabajar?, y yo le dije “Sí, yo quiero trabajar pero no quiero separarme de mi hija..” (Cuidadora educadora del jardín San José).

“...Y llegué por la falta de trabajo, yo estaba separada en ese tiempo, y tenía a los chicos conmigo...y bueno...no tenía a nadie y no tenía medios de dónde sacar. Vivía también así de copa de leche en copa de leche y yo digo: “No, ¡pero no puede ser si a mi me gusta trabajar y criar a mis hijos dignamente!” ¿Viste? Porque yo pienso que la dignidad para los chicos es importante y la alimentación también...” (cuidadora de La Cigarra).

Como se desprende de los testimonios, también confluye el hecho de que el espacio comunitario se muestra comprensivo con sus necesidades de cuidado: mientras que ellas cuidan a otros niños/as, pueden cuidar de los propios porque llevan a sus hijos/as a la OSyC donde trabajan. Ahora bien, sea que estas mujeres reúnan ciertas características personales (mujeres “madres”, “pacientes”, “afectuosas”, que “les gustan los chicos”), sea que hayan efectuado trabajos de niñeras, empleadas de servicio doméstico, cuidadora de otros niños/as en el mercado laboral, ellas condensan las cualidades evaluadas como necesarias para poder desempeñarse como cuidadoras de este tercer sector. En efecto, estas mujeres son portadoras de un capital de experiencia acumulado por sus trayectorias previas laborales o personales, que pueden transferirlo al espacio de las organizaciones y allí hacerlo valer. Pues, ellas no tienen “la experiencia de los libros”, pero sí la “experiencia de vida”. Pese a todos los obstáculos que se les presentan –la falta de tiempo, las necesidades de mejorar sus magros ingresos– ellas se sienten portadoras de un saber, que logran hacer valer en ese espacio, al mismo tiempo que su presencia en esas organizaciones son altamente valoradas.

En contextos de alta pobreza y vulnerabilidad social bajo los cuales las organizaciones e instituciones, en mayor o menor medida, deben llevar a cabo un trabajo de contención y asistencia a niños y a niñas, cabría esperarse una concepción acerca del cuidado circunscripta a sus expresiones más básicas: alimento, abrigo y contención. De hecho, frecuentemente circulan visiones estereotipadas en torno al trabajo de cuidado que efectúan estas organizaciones: “cuidado efectuados por pobres para pobres”, o “guarderías para guardar chicos pobres”. Sólo una mirada basada en el desconocimiento y el prejuicio podría evaluarlo de esa manera.

Por el contrario, más allá de los matices y variedades entre los casos, los testimonios están manifestando la importancia –y urgencia– de proveer un servicio de cuidado integral que aborde todas las necesidades de los niños y niñas (intelectuales, psicológicas, afectivas, lúdicas, didácticas), a través de la posibilidad de tener más salas para atender la demanda que reciben de manera cotidiana, más maestras y otros profesionales (p.e. psicólogos), recursos didácticos, mayor capacitación de las cuidadoras y educadoras, etc. En particular, frente a las historias de vida y problemáticas que tienen los niños y niñas que asisten a las OSyC.

## RECUADRO 2

### “SIN LA EXPERIENCIA DE LOS LIBROS, PERO CON LA EXPERIENCIA DE LA VIDA”. TESTIMONIOS DE CUIDADORAS Y EDUCADORAS DE GUARDERÍAS Y JARDINES COMUNITARIOS

“...Empecé un 31 de marzo del 2004 vine en realidad a pedir trabajo a la coordinadora pero por necesidad. Estábamos sin trabajo mi marido y yo, acá trabajaba mi cuñada, me había comentado y en realidad yo vine a trabajar de limpieza: no vine precisamente a trabajar en una sala... Cuando la coordinadora me tomó, me preguntó y me dijo si tenía chicos y si me gustaban. En ese tiempo tenía dos, ¡y adoro los chicos! Entonces, me dijo: “Bueno, te quedas en la sala de bebés...” (Cuidadora educadora de La Hormiguita Viajera).

“...Formar parte de una pareja pedagógica es poder apoyarnos, intercambiar lo que una sabe y lo que la otra pueda dar ¿no? Cada una desde su lugar. Romina desde toda su experiencia de docente, primero de estudio y después como docente. Y yo con mi experiencia vivida acá adentro, por ahí no tengo la experiencia de los libros. Sí he leído, me he capacitado, pero digo: la experiencia, la experiencia del estudio. Pero sí de lo vivido. Creo que es importante poder sentarnos e intercambiar lo que cada una sabe...” (educadora del jardín Todos Juntos).

“... Siempre me gustó estar con nenes, tengo la paciencia para estar con ellos. La cosa es, está bien, no tendré por ahí la capacitación que se necesita para estar, pero por ahí aportás desde otro lado, desde otro lugar, con otros saberes, pero, bueno. O sea los saberes de ser mamá por ahí, que más o menos te das cuenta. Necesitás otras herramientas, pero bueno, se va, se va haciendo (cuidadora educadora del jardín Construyendo un Mañana).

“...Venían trabajando más como guardería, a pesar de que las chicas hicieron un gran trabajo pedagógico sin ser docentes, sin tener título, habían hecho mucho trabajo. Pero la idea era empezar a institucionalizarlo ya de una manera más formal. Así que iban a entrar docentes. (...) Cuando entré, empecé a ver el trabajo que hacían las chicas en la sala ¡y la verdad es que ya venían trabajando muy bien! Yo siempre les decía que, más allá del título o no título, para mí es importante el trabajo que ellas han hecho. Además, que han trabajado mejor y más por ahí que docentes que yo conozco con título, preparadas y estudiadas y todo...” (docente del jardín Todos Juntos).

Evidentemente, el ámbito comunitario y muchas OSyC llevan adelante prácticas de cuidado poco estructuradas y formales (escasamente profesionalizadas, jerarquizadas e institucionalizadas). Esta característica de las organizaciones permite que las cuidadoras encuentren un espacio en donde “su saber” y sus prácticas de cuidado tengan cierta continuidad con su experiencia previa en el ámbito familiar o bien con el trabajo que efectuaban en el mercado laboral. Por lo tanto, muchas veces el ámbito comunitario se presenta no sólo como un espacio comprensivo sino también familiar (“me siento como en mi casa”, “los chicos son como mi familia”). Más allá que logren jerarquizar su trabajo a partir de las capacitaciones y la formación, ese saber y capital de experiencias que traen consigo les permite comenzar.

“...Empezamos con tres chiquitos (entre ellos era mi hija que hoy ya tiene cinco años casi para seis)...yo me siento muy orgullosa de mi jardín, por que es mi jardín yo lo siento como que es mío (se emociona). Te imaginas que tantos años es como que entro a mi casa, pero también se las necesidades que tuvimos que pasar porque no nos fue fácil, llegar y mantener eso, yo hablo del lado del jardín de la parte del jardín... (Directora del jardín La Esperanza). “...Ser mamá cuidadora es... ser un poquito mamá de muchos nenes... Me encanta a mí trabajar con nenes: poder enseñarles cosas que, de repente el caso de mi hija que yo le enseñé a ella, y me gusta enseñarle a los nenes cosas nuevas. Ir tratando de a poquito que los nenes puedan hacer una vocal o un número, o un dibujo. Y ellos se sienten felices haciendo las cosas que les gusta. Y a mí me gusta mostrar las cosas nuevas...” (cuidadora educadora de La Hormiguita Viajera).

*¿Qué significa para vos estar acá?* “¡Huy!...para mí muchas cosas que no esperaba, yo ya te dije que lo que tiene que ver con el trabajo social siempre me gustó. Fueron muchas cosas porque el estar con chicos no es fácil. El entender que no solo es cuidarlos a los chicos, sino que estamos la mayor parte del tiempo con ellos, y los estamos educando” (educadora de Todos Juntos).

Dependiendo del nivel de institucionalización que tenga la OSyC, muchas de ellas perfeccionaron el trabajo de cuidado y educativo –a través de cursos de capacitación en asistente maternal, auxiliar de maestra jardinera– o inclusive se encontraron estimuladas –por las mismas OSyC y algunos de sus miembros (directivos, coordinadores)– a profesionalizar su actividad: varias entrevistadas comentaron sus iniciativas de comenzar el magisterio u otras carreras afines, seguir estudiando, culminar el colegio secundario e ir perfeccionándose en la tarea educativa y de cuidado. Lo señalado también impacta en las subjetividades de estas mujeres. Si hay algo que caracteriza a sus relatos es la sensación de haber encontrado una “vocación”, independientemente, que éste sea el comienzo para profesionalizarse (llegar a ser maestras) o bien desarrollar la actividad como lo venían haciendo.

*¿A vos te gustaría seguir en un futuro haciendo esta tarea de cuidar a los chicos?* “Sí, a mí me encanta, por eso estoy viendo de anotarme para terminar la carrera de maestra jardinera...” (educadora de Creciendo).

“...Yo tengo una familia, estoy separada, también soy como jefa de hogar digamos. Y no es nada fácil teniendo chicos, capacitarse. Pero la idea es esa: ir capacitándome y, bueno, todas las posibilidades que nos dan acá aprovecharlas (...) Me gustaría poder capacitarme, poder estudiar, poder hacer la carrera (...) Pero yo creo que sí hay que estudiar. Yo creo que si, nunca separo lo que son las docentes del trabajo nuestro...” (educadora del jardín Todos Juntos). “Acá nosotros les damos todo el amor que tenemos porque es lo único que sabemos hacer, yo hablo de mí, yo siempre estuve acá. Me pones en una máquina y no sé ni enhebrar la máquina de calzado, pero dame un chico y te ¿imaginas? Es lo mío: es lo que me gusta hacer, más allá de que tenemos muchos inconvenientes con el tema social y que no tenemos mucha ayuda, siempre damos lo mejor de nosotras” (Directora del jardín La Esperanza, ex operaria).

Fuente: Elaboración propia con base en los testimonios recabados durante el trabajo de campo.



“... Siempre trato de dar lo mejor a ese nene, porque son familias que la mayoría vienen de villas y asentamientos y también tienen el derecho de tener todo lo que necesitan. Y en cuanto al conocimiento y aprendizaje, los nenes son inteligentes y aprenden. Entonces, antes de empezar a trabajar una tienen que conocer bien el grupo, conocer de qué familia vienen y trabajar. Y no decir que “ellos no pueden”, trabajar porque los nenes necesitan” (Hermana docente del Niño Jesús).

De una u otra manera, los relatos dan cuenta de la importancia que este período vital tiene para la trayectoria educativa posterior. No sin cierta frecuencia, las coordinadoras, cuidadoras, educadoras y maestras cuentan con orgullo cuando “sus chicos” egresan de las OSyC y “entran sin problema” o “consiguen vacante” en preescolares, colegios primarios públicos o privados de la zona.

Esta concepción también se condice con la práctica cotidiana del difícil trabajo de cuidar en la pobreza. Más aún: dependiendo del nivel de formalización e institucionalización bajo el cual se efectúe el trabajo de cuidado y educativo, las OSyC mantienen rutinas diarias en las cuales se reflejan prácticas y rituales característicos del nivel pre-inicial: ellas atienden a los niños cuando llegan –frecuentemente hay una cuidadora o educadora en la puerta encargada de este trabajo–, se efectúa el saludo general al jardín, se iza la bandera y se canta una canción de ingreso. En las salas se efectúa también una ronda de intercambio (charlas cotidianas, sobre el clima, etc), canción de presentación, etc. Bajo la misma concepción, en aquellas OSyC donde predominan las salas de lactantes –caso jardín La Esperanza– se presta mucha atención a los cuidados intensivos de los bebés de 45 a 18 meses, se efectúan actividades de estimulación temprana, masajes y se llevan registros narrativos. En el caso de los jardines que atienden niños y niñas hasta cinco años también se realizan las fiestas de egresados en los cuales se entregan diplomas, se celebran las fiestas patrias, participa la familia, etc. En el caso analizado del jardín comunitario religioso rezan pequeñas oraciones en el horario de llegada, y enseñan a los niños/as canciones religiosas. Por último, en mayor o menor medida, las OSyC intentan mantener bajo diversos medios el mayor contacto posible con las madres y padres, las estrategias son variadas y muy similares a las que llevan adelante cualquier institución educativa formal: cuaderno de comunicaciones, entrevistas con los padres, comentarios a la “entrada” o la “salida” de los niños/as, entrega y muestras de trabajos efectuados por ellos (dibujos, *collage*, etc). Además, se intentan implementar reuniones de padres al inicio, a la mitad y otra al final del ciclo electivo.

Lejos de constituir meras anécdotas estas prácticas dan cuenta de la importancia que se adjudica al cuidado infantil y a la educación en la primera infancia. Como señala Feijóo (2002) este es un proceso que se ha desnaturalizado en tanto se considera que son actividades –no sin cierto grado de complejidad– que pueden y deben ser desarrolladas en entornos en los cuales exista intercambio de pares, aprendizajes, bajo cierta metodología de cuidado<sup>61</sup>.

## E. ¿Cómo cuidan? El trabajo de cuidado cotidiano

A esta altura del análisis es claro que el cuidado en toda su complejidad involucra múltiples dimensiones, algunas materiales –el acto de cuidar y el costo que implica–, y otras de índole simbólica –vinculadas con los componentes ideológicos y afectivos que conllevan el acto de cuidar–. Más allá de la variedad de enfoques que abordan la temática del cuidado, diversas autoras<sup>62</sup> coinciden en afirmar que la provisión de cuidado implica una relación muy particular y estrecha entre quien brinda el cuidado y el receptor del mismo. Asimismo, se ha destacado la importancia de abordar el cuidado infantil en toda su complejidad, esto es, considerar que éste no se limita, ni se circunscribe, a la provisión de la alimentación, preparación de comidas, higiene de los y las niñas, sino que también involucra ejercicio de la autoridad, disciplina, supervisión directa o indirecta de la progenie, y tareas de asistencia en el desarrollo emocional y social (interacción cara a cara para actividades formativas y recreativas).

<sup>61</sup> Al respecto señala Feijóo (2002: 69-95): “En todos los casos, sea cual sea el nivel de ingresos, está claro el reconocimiento de que hay una tarea de socialización especializada que ya no puede ser suficientemente atendida en la soledad del hogar. Las crecientes tasas de escolarización así lo demuestran...”.

<sup>62</sup> Folbre (2004), Barrón López (2002), Pautassi (2007), entre otras.

Pero el trabajo de cuidado también adquiere características específicas según el contexto en el cual se efectúa. ¿Cómo es la actividad de cuidado y educativa que llevan adelante las OSyC? ¿qué particularidades cobran cuando son efectuadas en contextos de pobreza e indigencia?

## 1. Estrategias de cuidado

Las OSyC –dependiendo de los casos analizados– atienden a niños y niñas entre 45 días y cinco años inclusive. En algunos casos optan por no cuidar lactantes por complicaciones tales como ausencia de una cobertura de seguro (de responsabilidad civil) específico para esa edad, la imposibilidad de dar cuidados especiales, y la falta de infraestructura (cunas, cambiadores, sala especial para esa edad) y cuidadoras para atenderlos<sup>63</sup>.

En relación con las edades de los niños y niñas que asisten, vale señalar que frecuentemente las OSyC reciben a los hermanos de los niños que asisten. Es decir, cubren los vacíos entre las instituciones educativas hasta el horario que los padres llegan del trabajo y pueden retirarlos. La razón es clara: “para que no se queden solos en sus casas”<sup>64</sup>. De modo que si bien no efectúan trabajo de cuidado específico para ellos, o bien ellas perciben que simplemente “los tenemos aquí para que no estén solos”, en realidad existe todo un trabajo de supervisión constante hacia ellos: “...También vienen los hermanos de los chicos que ya egresaron de acá, pero siguen viniendo porque los papás trabajan. Es el único lugar que tienen para dejarlos de confianza...” (cuidadora, de La Hormiguita Viajera).

Por otra parte, el análisis de los testimonios de los referentes, educadoras y cuidadoras revela que el trabajo que ellos efectúan se caracteriza por una gran flexibilidad, entendida como cierta capacidad para adaptarse a las problemáticas que el medio signado por la pobreza infantil les impone y a las necesidades urgentes que presentan las familias.

Generalmente, los niños y niñas asisten muy temprano y llegan a permanecer hasta 12 horas en las OSyC. En consecuencia muchas organizaciones se organizan en dos turnos con educadoras o cuidadoras que intentan cubrir ambas franjas horarias. Sin embargo, quedarse hasta después de hora extendiendo el horario de cuidado porque los papás que trabajan de noche se quedaron dormidos, porque por razones laborales no pudieron ir a buscarlos, o porque se “olvidan” de ir, son sólo ejemplos de cómo el trabajo cotidiano se caracteriza por cierta “flexibilidad horaria” que se adapta a situaciones concretas que presentan las familias. La flexibilidad horaria, también se observa en el horario de entrada, particularmente, para las OSyC que atienden distintos grupos de familias.

Al mismo tiempo, las cuidadoras, docentes y educadoras implementan múltiples estrategias para poder atender una de las necesidades más urgentes que –más allá de la intensidad de cada caso– se encuentran presentes en su trabajo cotidiano: la problemática alimentaria.

La capacidad para adaptarse a las problemáticas que el medio signado por la pobreza y la indigencia en el cual se desenvuelven las educadoras y cuidadoras también implica que sus funciones y roles que desempeñen se caractericen por una alta adaptabilidad a las necesidades que les impone el contexto y la dinámica de cada OSyC, aún en los casos que muestran un cierto nivel de formalización e institucionalización (claras reglas de funcionamiento, roles asignados, etc.). En algunos casos, son las cuidadoras las que se ocupan de llevar y traer los niños y niñas que, aparte de asistir a la guardería, van al jardín de barrio y a sus hermanos/as, que muchas veces cuidan en la misma guardería.

Asimismo, frecuentemente, las cuidadoras, educadoras y encargadas, reemplazan a compañeras que hacen la limpieza o cocinan. También, de manera frecuente, las cuidadoras y educadoras se ocupan del mantenimiento del jardín o guardería (pinturas, arreglos, etc.), o bien las directoras cubren salas para que las educadoras puedan participar en alguna capacitación o hacer las planificaciones correspondientes. De hecho, casi con ironía, ellas mismas se denominan como mujeres “multifunción” en un contexto de relaciones que se caracterizan por cierta horizontalidad y cooperación: “... acá hacemos el trabajo de todos, si una falta tratamos de cubrir a esa persona, hemos estado a veces con alguna persona que estaba enferma, o yo a veces si la señora que limpia no estaba: yo limpiaba, pasaba

<sup>63</sup> Esto no quiere decir que muchas veces hagan excepciones ante la demanda imperiosa de algunas mujeres.

<sup>64</sup> En el caso de La Cigarra, reciben chicos de hasta 13 ó 14 años que se quedan en la Guardería mientras que sus papás “cartonean”.

el trapo hacía los vidrios, todo lo que sea para que al otro día seguir trabajando con los chicos...Acá cooperamos todas: falta una y tratamos de cubrir el puesto de cada una para cuidar a los chicos que es lo primordial” (Directora del jardín La Esperanza). “...En el proyecto hay una necesidad de que las educadoras tienen que tener una capacitación. Dentro de la dinámica institucional se complican estos espacios, entonces, si es necesario que yo tome una sala para que ellas puedan trabajar con una capacitadora: yo tomo una sala, es así. Si es necesario que una de las chicas esté sirviendo la merienda porque no vino alguien de cocina, o de limpieza, o porque hace falta que sean más: se sirve, es así.” (Directora del Área Educación la fundación).

### RECUADRO 3 PRÁCTICAS DE CUIDADO: FLEXIBILIDAD HORARIA Y ESTRATEGIAS ALIMENTARIAS. TESTIMONIOS DE CUIDADORAS Y EDUCADORAS

El jardín Todos Juntos –dependientes de una importante organización de derechos humanos– posee un horario de entrada para los hijos e hijas de los/as trabajadores/as del obrador y otro para el resto de los niños/as del barrio. Del mismo modo, el jardín La Esperanza de la cooperativa de calzado –posee un horario para los hijos e hijas de los/as trabajadores de la fábrica de calzado y otro para el “resto de la comunidad”– y el jardín Niño Jesús:

*¿Es el mismo grupo de chicos los de la mañana y los de la tarde?* “Sí, se quedan todos: todo el día. El horario que hacen los chicos es 8:30 horas los del barrio y 6:30 los de obrador, es decir: 6:30 los chicos que los papás están trabajando en el proyecto este (...).”

*¿O sea que tu pareja pedagógica es la que recibe 6:30?* “Si recibe 6:30 y van haciendo juegos hasta que llegan el resto de los chicos, si llegan cansados duermen, hacen juego y también tienen un desayuno ahí” (Docente del jardín Todos Juntos).

“Pero hay algunas mamás que los traen a las siete porque tienen que ir a trabajar, y si lo deja una hora o dos con otra persona le cobran un montón de dinero y no les alcanza. Como nosotros estamos rezando a esa hora, no nos molesta, ya a las siete ya tenemos chicos hasta las cinco de la tarde” (Hermana, coordinadora del jardín Niño Jesús”).

Otra forma bajo la cual se refleja esta flexibilidad horaria es en las OSyC que están organizadas en dos turnos, ya que las mismas efectúan excepciones para aquellas familias que necesitan dejar a sus hijos/as jornadas completas, porque no pueden retirarlos a la hora del almuerzo. Tal es el caso de las madres que trabajan todo el día, o bien de los hogares monomaternales, que tienen otros hijos/as, y que claramente no pueden “conciliar” –“no tienen forma de resolver”– sus responsabilidades familiares y laborales: “Por ahí a lo mejor vemos de casos de mamás que trabajan, y no tienen con quién dejar los chiquitos, entonces sí (...). Porque hay un trecho entre los chicos que salen a las doce del mediodía y los que entran a la una: hay un período de una hora que quedarían solos, la idea no es que tengan que quedar solos, entonces, a veces les pedimos a la compañera que está como responsable que se quede hasta las doce y media y le pedimos a la que entra a la una, que entre doce y media, en determinadas salitas. Normalmente no ocurre, pero si ocurre y tratamos de buscarle la vuelta. Porque vemos que algunas son mamás solas con otros chiquitos, que les tienen que dar de comer y no tienen forma de resolver. Y con el que más se les complica es con el más chiquitito” (coordinadora del jardín Creciendo).

Por otra parte, frecuentemente los y las niñas que dependen absolutamente del menú que da la OSyC asisten a ellas sin haber cenado en sus hogares. Esto implica que las cuidadoras y educadoras deban: reforzar el desayuno o las mamaderas a la mañana, establecer colaciones intermedias para “los nenes que no cenan en sus casas”, “los que entran a las seis de la mañana”, proveer de un menú especial el día lunes porque no comieron el fin de semana, organizar viandas con algunos excedentes del comedor para que se lleven a sus hogares y coman sus hermanos. Demandas imperiosas que se presentan a OSyC que no siempre cuentan con los recursos para atenderlas: “... a veces lo que hacemos es que algunos de los chicos sabemos que no tienen para cenar a la noche, entonces siempre traen el tapercito, y nosotras ya sabemos cada uno cómo es. Entonces priorizamos para que se lleven para cenar, o quizás tienen un hermanito, y le damos. Imagínate que hay chicos que vienen que acá y tienen el almuerzo, la merienda, pero el fin de semana no sabés si tienen o no tienen. Entonces hacemos el lunes algo más reforzado. Hacemos un guiso más que nada los lunes, por que hay chicos que estuvieron a lo mejor todo un fin de semana sin comer, o con mate cocido, eso más o menos ya lo conocemos” (educadora de Creciendo).

“... Acá es un lugar que se necesita mucho: recibimos nenes descalzos y a veces las compañeras traen zapatillitas o ropa de esa así, y las arreglamos y les damos a los chicos. A veces no tenemos para la leche, por ejemplo, o no hay para cocinar, no hay verdura, no hay carne. (El municipio) ahora mandan poco pan y es algo que si estamos hasta la cinco de la tarde, viste cuando vienen se le da pan para que tomen la leche y ahora no mandan ni eso...” (cuidadora de La Cigarra).

“...Y a las siete y media ya vienen seguro que cinco chicos, después a las ocho ya empieza a llegar otro grupo y así. Hasta las nueve y cuarto que ya se completa más. O sea: no se espera para desayunar, porque hay chiquitos que toman mamadera y ya se les va sirviendo la mamadera cuando apenas llegan. Y hay algunos que se nota que el día anterior no han cenado, entonces ya los vamos conociendo quiénes son, entonces ya les vamos sirviendo la leche, ni bien llegan. No esperamos a las nueve porque en realidad, el otro grupo que viene a las nueve entonces sí, ahí ya se sientan en la mesa, ya comen el pan con dulce, pan con mermelada, pan con dulce de leche...” (educadora del jardín San José).

Fuente: Elaboración propia con base en los testimonios recabados durante el trabajo de campo.

## 2. ¿Cuál es el “precio” y valor de cuidar? Condiciones materiales en las cuales se efectúa el trabajo

Las preguntas por sí sola se imponen: ¿en qué condiciones materiales es efectuado este complejo trabajo de cuidar y educar en contextos de pobreza extrema? ¿Cuánto ganan estas mujeres y cuáles son sus condiciones de trabajo? Dicho de otra forma, ¿Cuál es el “precio” y valor de este trabajo? Sin intención de analizar en mayor detalle la situación de cada caso en particular, vale decir que el trabajo en relación de dependencia que garantice un salario mínimo es prácticamente una excepción de algunos casos, estrechamente vinculado al nivel de institucionalización de la organización<sup>65</sup>.

Frecuentemente, se ha señalado que la situación de marginación o de subvaloración de quienes se dedican a las tareas de cuidado, en tanto las personas que “deciden” dedicarse exclusivamente a las mismas en el ámbito privado como las que lo ejercen en otros espacios (laboral, comunitario), ven subvalorada su contribución ya que reciben paupérrimas condiciones de trabajo, malas remuneraciones y predomina una baja consideración de la utilidad social de su tarea.

En tanto muchos espacios de cuidado, como los hasta aquí analizados, se encuentran absolutamente signados por la política pública asistencial (pues, mucho del trabajo efectuado depende íntimamente de los PTC y los de empleo transitorio aún vigentes), no es sorprendente, entonces, que los ingresos de estas mujeres (cuidadoras, educadoras) sean ínfimos, precarios e inestables. En algunos casos, dependen directamente de los PTC, que tienen un lapso de tiempo claramente limitado: el hecho de que sus hijos/as cumplan la mayoría de edad, es motivo suficiente para que el programa culmine. Tal es el caso que comentan las entrevistadas de las OSyC que reciben el PJJH ya que “te están mirando la fecha justa”<sup>66</sup>.

En el caso de La Cigarra, guardería de un MTD, las cuidadoras reciben el PEC y Barrios Bonaerenses, ya que estos programas estuvieron más sujetos a las organizaciones del movimiento de desocupados. Según el relato de las mamás cuidadoras se está implementando una metodología de que “hay 1 alta por tres bajas de planes”, además que ellas no tuvieron la posibilidad de traspasarse al Programas Familias. En el barrio donde se encuentran las OSyC sólo se implementan el PEC y el Barrios Bonaerenses y unos pocos casos del PJJHD. No han recibido demasiada explicación al respecto y lo más paradójico, según sus relatos, es que muchas de las mujeres del movimiento son mamás de más de tres hijos. Según algunos entrevistados, tales “castigos” se explican por su postura política y su metodología de protesta frente al gobierno de turno. En consecuencia: reciben menos programas que otras organizaciones sociales.

“...Pero faltan cosas como para que las mamás tengan un sueldito, para que las mamás se queden a cuidar a los chicos (de las mamás que se van a trabajar de la panadería y eso) ¡Es que tenes que estar muchas horas...! Pero si ponemos una mamá o dos o tres mamás tenemos que pagar a esa mamá, tiene que tener un sueldo también porque ¿de qué vive? ¿Por comida? ¿Por la leche? ¡No! Entonces, eso es lo complicado para seguir...” (cuidadora de La Cigarra).

La situación más extrema la experimentan aquellas mujeres que efectúan este trabajo de manera “voluntaria”. En rigor, no sin cierta frecuencia en los movimientos hay mujeres que por su edad, por no tener hijos/as, o por no tener documentación no “califican” como madres titulares de estos programas. Así, por ejemplo, se encuentra el caso de las jóvenes que participan activamente en la guardería y el comedor de una de las organizaciones de desocupados: no cuentan con programas sociales, ni tampoco

<sup>65</sup> Es el caso de las educadoras del jardín Todos Juntos que mantienen relación de dependencia con la Fundación y beneficios de seguridad social.

<sup>66</sup> Así lo comentaba una de las entrevistadas del jardín San José: “...Recibimos un sueldo, pero no llegamos ni a un sueldo mínimo, ¡no llegamos! Nosotros les pedimos a los papás que colaboren con una cuota mínima todos los meses para cubrir los gastos del gas, artículos de limpieza, cosas para la cocina,... y lo que queda lo dividimos. Pero nunca sabemos cuánto nos queda bien por mes, porque tenemos la cantidad de chicos que podemos, pero tampoco podemos amontonar a los chicos. Ahora por ejemplo, tenemos más neños que colchonetas, y eso no puede ser así. (PJJHD) Y a mí el año que viene me lo sacan también, te están mirando la fecha justa. Yo sé que no es mucho, pero yo con eso compro fideos, mercadería, te sirve...Y no tenemos posibilidad de cobrar otro plan por ahora...”.

existe un programa para que ellas “califiquen” como beneficiarias. Estas jóvenes son, precisamente, las hijas de las mujeres que sí calificaron en los programas de empleo transitorio de los años noventa, y de allí su vínculo con las OSyC.

“... Porque hay compañeras que de repente no tienen documentación, por lo tanto no pueden acceder a un plan social. Hay otras chicas que son chicas jóvenes, de dieciséis años, para ellas no hay plan social, tienen que tener dieciocho años.

*¿Y ellas no cobran nada?* “No, lo hacen a voluntad, lo hacen a voluntad porque les gusta. Muchas de esas son compañeras que han venido con la mamá, de la mano de la mamá a buscar un plan social acá y se encariñaron y se quedaron. Pero... porque de chiquita fue mamando todo esto, ¿no? Y, bueno, y se quedaron, pero este, yo creo que tendría que existir otro tipo de política para, principalmente para los chicos...” (Coordinadora del jardín Creciendo ).

Más allá de estos casos –tal vez más extremos, en tanto el reconocimiento monetario del trabajo de cuidado está estrechamente sujeto a una política asistencial– las educadoras y cuidadoras que no tienen un salario fijo, también se encuentran en una situación de importante precariedad laboral. Tal es el caso de las asistentes maternas de La Esperanza de la fábrica recuperada que, por momentos, dicen sentirse una “carga” para el sector de la producción de la fábrica, en tanto sus sueldos dependen de ésta. Según la directora del jardín, el hecho de que estos salarios dependan de la producción no sólo implica una alta incertidumbre, sino también algunos conflictos vinculados a que no todos y todas valoran el trabajo de cuidado que ellas efectúan: “...dependemos nuestros sueldos del calzado que se haga. Si la producción es poca: nuestro sueldo es mínimo. A mi me gustaría, más allá de tener los materiales para los chicos y eso, es que, por lo menos, nos puedan ayudar con parte de nuestro sueldo, para que no pesemos tanto a la producción para que no seamos una carga. Porque hay muchos compañeros que apoyan esta gestión, pero hay otros que dicen “uh, porque nosotros que si estamos cosiendo y le tenemos que dar a la guardería...” Y, entonces, siempre esa queja: no son todos. Pero siempre dicen: “guardería cobra como nosotros, y nosotros nos estamos reventando”. No se dan cuenta que tenemos el doble de responsabilidad porque si un calzado te sale malo puedes volver a hacerlo, pero con un chico no. Tenemos una gran responsabilidad y es mucho, nos gustaría tener una ayuda para que los sueldos no salgan de la producción” (Directora de La Esperanza).

Una cuestión que demanda atención imperiosa, casi como consecuencia directa de estas malas condiciones de trabajo de las educadoras y cuidadoras, es la cantidad de niños y niñas que también quedan por fuera no sólo del sistema educativo formal, sino también de estas OSyC. Tal es el caso del jardín Construimos un Mañana, al tener solo dos docentes asalariadas por el GCBA, todas las demás trabajan en condiciones altamente precarias –reciben un viático– o lo hacen de manera voluntaria. Las consecuencias son evidentes: tienen una lista de espera de aproximadamente 60 niños y niñas.

“Porque si vos me preguntás si por qué no incluyo más, hay una lista de sesenta nenes en lista de espera, todos los días vienen alguien a anotarse, o sea que nenes hay. Lo que acá falta reforzar, es reforzar el trabajo, el sostenimiento, porque nosotros somos en este momento trece. Somos dos asalariadas que por ahí estamos y a veces estamos más de las horas que nos pagan. Pero ¿qué pasa con las compañeras que no están reconocidas por el salario?. Vienen acá, y hay días que les sale una changa, porque son cooperativistas, tienen que pagar su vivienda, participan, hacen ayuda mutua, tienen una vida que sostener, les sale una changa y el mismo grupo las cubre para que vayan a trabajar” (Coordinadora del jardín Construimos un Mañana).

Evidentemente, estas situaciones se presentan como conflictivas, porque ellas desean y necesitan trabajar. Sus deseos, sus proyecciones –a corto o mediano plazo– se encuentran íntimamente atadas a las organizaciones comunitarias a las cuales pertenecen –tienen sentimiento de pertenencia– y al proyecto de continuar con su trabajo educativo y de cuidado. Sólo a partir de estos deseos pueden comprenderse acabadamente el sentido del esfuerzo cotidiano que implica cuidar de otros, en contextos de pobreza y vulnerabilidad social.

***Entonces esos 150 pesos, ¿serían el sueldo de ustedes por trabajar acá?*** “Sí, eso nada más. En realidad hay chicas que no tienen el plan, están ad honorem nomás, y lo hacen porque les gusta. Y cuando empezamos, yo fui voluntaria en realidad. Cuando empezamos teníamos una el plan y éramos tres, entonces repartíamos la que cobraba decía “bueno, un poco para cada una”. En realidad lo hacemos porque nos gusta colaborar con los papás que están acá, porque nosotras al estar acá, al vivir en este barrio sabemos las necesidades que hay, y son muchas, más de los chicos. Imaginate que hay chicos de tres, cuatro años, que los ves en la calle todo el día porque los padres tienen que trabajar, salir y trabajar, algunos que tienen trabajo, ¡entonces hay que dejarlo en la calle! Las madres tienen que buscar un lugar donde los puedan contener cuatro horas (...) Yo por eso me busqué un trabajo que fuera después del jardín para poder seguir acá, y me encantaría poder seguir acá. Yo creo que no sé si podría estar sin el jardín... en una rotisería trabajo, por eso trabajo de noche” (Educadora del jardín Creciendo).

## V. La superación de la pobreza infantil. Límites y desafíos

---

En América Latina no es suficiente sostener que la pobreza infantil es un desafío a superar. Lejos de ello, es una obligación positiva que compele jurídicamente a los Estados en virtud de la ratificación de los Pactos y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, en especial la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Protocolo de San Salvador, que en cuantiosos casos han sido acompañados por su incorporación expresa en las cláusulas de muchas constituciones recientemente reformadas.

Dado el principio de interdependencia de los derechos humanos establecido en la Convención de Viena, que señala que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí, es necesario que se garantice el bienestar de las niñas y niños a partir de políticas integrales de cuño universal en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, identidad cultural y medio ambiente sano. Respuestas aisladas y asistenciales para la infancia, en el marco de programas focalizados acompañados también por programas asistenciales para los padres y en especial para las madres, no han demostrado ser una solución adecuada para superar la pobreza.

Los cambios en las dinámicas familiares e institucionales, las transformaciones en el mundo del trabajo y la oferta ininterrumpida por más de veinte años de programas “transitorios” de empleo, que en el caso argentino han sido transformados posteriormente en PTC, han abierto un nuevo escenario de vulnerabilidad social donde se conjugan diversas problemáticas que deben ser consideradas. En dicho escenario confluyen, a su vez, distintos protagonistas: mujeres pobres “beneficiarias” de PTC y

de programas sociales de diversa índole pero con trayectorias laborales frecuentemente sesgadas por el asistencialismo estatal, niños, niñas y adolescentes demandantes de cuidado que comienzan su trayectoria educativa a través de una OSyC. Estas trayectorias laborales y educativas pocas veces son consideradas por la política pública y en Argentina, al igual que en muchos otros casos, se transforman en desventajas para la inserción en diversas actividades en el mercado laboral. Tal es el caso de considerar como vulnerables o “inempleables” a las mujeres en edades centrales con niños y niñas bajo su responsabilidad, para luego “orientarlas” hacia el Programa Familias.

A su vez, tal como se demuestra a lo largo del análisis realizado, la escasez de oferta pública –servicios e infraestructura de cuidado– impacta diferencialmente según el nivel de ingreso, limitando las posibilidades de los hogares más pobres en dos dimensiones. Por un lado, restringiendo la disponibilidad de tiempo de los adultos –fundamentalmente de las mujeres– para realizar tareas remuneradas. Por el otro lado, trayectorias escolares signadas desde su inicio no sólo por el origen social de las familias y las instituciones educativas de carácter formal a las cuales asisten los niños y niñas de los hogares más modestos, sino también por la posibilidad (o no) de acceder a las organizaciones sociales y comunitarias que brindan una oferta subsidiaria de cuidado y educación frente a las grandes ausencias de la política pública estatal. En rigor, en la Argentina del siglo XXI, no sólo las instituciones educativas formales se encuentran colapsadas por la demanda de cuidado infantil, sino también las OSyC. Como se desprende de los casos estudiados, estas organizaciones también tienen “listas de espera” donde los padres anotan a sus hijos e hijas para que puedan ingresar en ellas.

La gravedad del fenómeno anterior se vincula con las condiciones del sector educativo en el nivel preinicial e inicial y los diferenciales en el acceso a servicios de cuidado en los primeros años de vida. Además, la debilidad de las políticas de cuidado en Argentina se refleja en la disponibilidad de información estadística: son escasos los datos sobre la existencia de guarderías y jardines maternos, el nivel de asistencia y cobertura o en relación con los recursos estatales destinados a la infancia. En general, las encuestas se limitan a relevar datos sobre la educación formal dejando de lado las diversas formas en que se resuelve la problemática del cuidado infantil en los primeros años de vida y que en los últimos años ha cobrado un renovado protagonismo.

Por otra parte, no debiera pasarse por alto cómo dicho protagonismo se encuentra entrelazado con múltiples problemáticas que atraviesan todos los casos analizados en este estudio. En definitiva se trata de considerar cómo los procesos de socialización en edades tempranas se encuentran signados por la pobreza, la atención alimentaria, y la generación de recursos para las personas que se involucran en estas actividades –en su mayoría, mujeres y pobres–, entre otras cuestiones (Feijóo, 2002). Además, las razones últimas que en muchos casos impulsan a estas OSyC a establecer esta suerte de “cupos limitados” a su oferta de cuidado son reveladoras del contexto en el cual trabajan. Cuidadoras y educadoras que reciben a cambio un programa social asistencial por jornadas de trabajo completas, ausencia de espacio físico y mobiliarios para atender niños y niñas de 0 a dos años, débiles vínculos con las instituciones de salud pública, son sólo algunos de los ejemplos de las limitaciones estructurales que enfrentan las OSyC para seguir ampliando la oferta de cuidado en contextos de pobreza.

Además, el hecho de que el vínculo establecido entre estas OSyC y el Estado esté circunscripto a la oferta programática de los últimos años, no parece favorecer una atención de cuidado de carácter integral y, mucho menos, para favorecer una estrategia holística para superar la pobreza infantil. Como se pudo observar, salvo excepciones, el vínculo Estado-tercer sector dedicado al cuidado parece circunscribirse a los programas alimentarios –limitados, por cierto– a los programas de empleo transitorio y a los PTC.

En el caso específico de los PTC, la combinación entre condicionalidad, *know how* técnico –instalado tras varios años de focalización y una transferencia directa del subsidio al destinatario– sigue retroalimentando este declamado “éxito” de los programas, aplaudidos por los organismos internacionales de asistencia crediticia. No obstante, es evidente que “se continúa delegando directamente la responsabilidad de la reproducción social a las mujeres y a la sociedad civil”.



Ahora bien, el desconocimiento de cómo se resuelve la atención directa y el cuidado cotidiano de los niños y niñas en condición de pobreza e indigencia es alarmante. Pareciera que este espacio de cuidado que generan las OSyC no despierta el interés de quienes diseñan y ejecutan los programas asistenciales, como tampoco por parte de las políticas educativas y de infancia. Aún más, no motiva el interés de los involucrados en materia de diseño de políticas de empleo en vistas a conocer bajo qué condiciones se realiza la reproducción de la fuerza de trabajo. A este desinterés se suman los vacíos estadísticos sobre esta problemática. Entonces, ante este panorama no es sorprendente que el cuidado infantil en contextos de pobreza no conlleve ningún tipo de intervención en materia de política pública, ya que ni siquiera forma parte de la agenda gubernamental. Tampoco lo es de la agenda de los organismos internacionales promotores de los programas de transferencias de ingresos, como tampoco de los empresarios, entre otros.

Si se analizan más detenidamente los dos principales PTC de Argentina, el Programa Familias por la Inclusión Social y el Plan Jefas y Jefas de Hogar, claramente se observa que no han propuesto la creación y sostenimiento de al menos una instancia de cuidado alternativa de los hijos/as más pequeños con vistas a facilitar procesos de inserción laboral, formación, capacitación de sus progenitores y en especial de las mujeres. Es más, los mismos se mantienen estáticos a tal punto que no se reconsidera el escaso monto de cada transferencia, la que por otra parte está totalmente licuada por inflación.

Como fue analizado en el primer capítulo, desde el punto de vista de los padres y madres titulares de la transferencia de ingresos, ciertamente las experiencias internacionales han demostrado que los progenitores son capaces de tomar decisiones y compromisos en cuanto a la educación y salud de sus hijos e hijas, de modo que la mirada gubernamental debiera centrarse en la oferta de servicios, no en su demanda. En esa línea, este estudio avala e intenta contribuir a esa experiencia internacional, examinando específicamente cómo diversos miembros de la sociedad civil, en contextos de fuertes limitaciones de recursos –económicos y humanos– se ocupan y preocupan de brindar prestaciones integrales y de calidad para la primera infancia. Valgan como ejemplos las tareas que asumen y las estrategias que implementan las cuidadoras y educadoras en el principal aglomerado urbano de Argentina para lograr el acceso de los niños y niñas cuidados por ellas al sistema educativo formal o al sistema público de salud. Como se pudo observar a través de este estudio empírico, la exclusión de estos niños y niñas del sistema educativo y del sistema de salud es una problemática compleja que debe considerarse en tanto constituye una dimensión central de la pobreza infantil.

Ciertamente, en los PTC se cristaliza la forma bajo la cual el Estado participa activamente en la (re) estructuración de relaciones asimétricas entre varones y mujeres, lo cual tiene consecuencias en la que se satisfacen necesidades esenciales para la reproducción del sistema social, entre las que se encuentra el cuidado infantil. Nuevamente, más allá del lenguaje modernizante vinculado con “la ciudadanía”, el “empoderamiento” o la “participación” de la mujer que impregna a estos programas, ésta aparece circunscrita a su rol tradicional de “madre”, cuya función principal consiste en garantizar el bienestar y desarrollo de los hijos. En rigor, puede decirse que no hay un esfuerzo por promover o incentivar la igualdad de responsabilidades entre varones y mujeres en lo relativo al cuidado de los hijos/as y a las tareas domésticas, como tampoco para avanzar en una concepción del cuidado como responsabilidad social y no individual de cada familia. El cuidado sigue concebido como algo propio de la “maternidad” y del ser mujer (Zibecchi, 2008).

Ahora bien, se observan distancias profundas –si no es que abismales– entre la concepción del cuidado y el lugar de la familia que se cristaliza en los programas sociales de transferencia de ingresos, por un lado, y las experiencias e imaginarios de este “tercer sector” dedicado a proveer atención y cuidado a niños y niñas, por el otro. Al respecto, es contundente la percepción, por parte de estas mujeres cuidadoras y educadoras, de que el cuidado de los niños y niñas en contextos de pobreza es una responsabilidad social –en la cual está involucrada el tercer sector y el Estado– y no individual y privada de cada familia. Además, no dudan en evaluar que la situación de privación y pobreza de estos niños no se debe precisamente a que sus familias de origen no cumplen con sus deberes –o condicionalidades en términos de la política pública asistencial– sino, entre otros motivos, por la ausencia de una estructura de cuidado acorde a las necesidades

de cada familia y el frágil vínculo que existe con la política de salud y educación. Tampoco parece convivir en sus imaginarios la idea de que el bienestar de estos niños depende de un progenitor varón –en el caso de tenerlo– con acceso a un trabajo en el sector formal que garantice el bienestar de ellos vía un efecto cascada. El sesgo del varón proveedor, en cambio, sí se encuentra vigente en la política pública asistencial. Del mismo modo, los “protagonistas” involucrados en el cuidado infantil (referentes de organizaciones de la sociedad civil, cuidadoras, educadoras, padres y madres) coinciden en percibir que el trabajo de cuidado es una tarea de socialización especializada y compleja que no puede circunscribirse al ámbito privado de un hogar o a un progenitor en particular. En este sentido, los altos diferenciales entre las tasas de escolarización en el nivel inicial y preinicial, así como las “listas de espera” de los jardines maternos y de infantes oficiales y de las propias las OSyC analizadas, dan sustento empírico a la vigencia de esta concepción del cuidado. En breve: “la demanda de cuidado insatisfecha es un dato contundente que requiere de urgente atención en materia de política pública”.

¿Cómo se explica que no haya ingresado la problemática del cuidado infantil en la agenda pública en los últimos años? ¿Por qué se acentúa el sesgo asistencialista en toda política que incluya a las mujeres y –de manera indirecta– a sus hijos e hijas? Indudablemente, la inercia de las políticas sociales asistenciales es contundente, pues en los últimos años no se han presentado modificaciones ni propuestas sustanciosas. Solo se registra la incorporación, para el pago del subsidio, de una tarjeta de débito bancaria, pero en el PJJHD no se ha modificado el monto de la transferencia. En el caso del Programa Familias, si bien la transferencia monetaria es mayor, guarda relación con el número de hijos: a mayor cantidad de hijos se aumenta proporcionalmente el monto y se incorporan condicionalidades reproductivas. Esto es, el amesetamiento de los programas no condice con el supuesto éxito de los mismos, más aún considerando que, por ejemplo, en el caso del PJJHD solo un 32% de las desvinculaciones del año 2008 fue por motivo de la inserción productiva en el mercado laboral. Finalmente, como ya se señaló, la propuesta de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, es un medida muy reciente, que deberá ser evaluada posteriormente. Sin embargo, por sus características actuales, lejos se encuentra de ser una política de cuño universal.

La contracara del renovado protagonismo de estos programas es que la oferta estatal está llegando efectivamente a las mujeres. Las razones son múltiples y se refuerzan mutuamente, pero pueden resumirse en tres. En primer lugar, su mayor difusión y más eficiente administración e informatización constituyen elementos que podrían explicar una mayor cercanía de estos programas hacia las mujeres. En segundo lugar, hay una “disposición” femenina a aceptar programas asistenciales en tiempos de crisis, fundamentalmente porque se trata de la única opción disponible. En tercer lugar, los programas apuntan a las mujeres desde su formulación, diseño y modalidad de gestión porque se las considera eficientes administradoras de los recursos y responsables de cumplir con las condiciones que se exigen para recibir las transferencias. La consecuencia de este fenómeno no es sólo que los PTC no favorecen la redistribución del cuidado, sino que fortalecen la actual división sexual del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado (Marco, 2006 y 2007a).

En este contexto, no se puede seguir sosteniendo el supuesto éxito de los PTC sin evaluar las mayores cargas de trabajo reproductivo que enfrentan las mujeres titulares del beneficio y la incertidumbre de su situación futura. Los PTS entregan a las mujeres pobres –sus principales destinatarias– transferencias modestas que brindan un bajo o nulo nivel de autonomía económica, sin asegurarles un medio de vida sostenible al salir del programa, en algunos casos tras una permanencia 10 o 15 años. Aún más grave es el hecho que no han abordado la “deuda” de un sistema educativo y de salud deficiente hacia las mujeres que trabajan en organizaciones del tercer sector o en el ámbito privado cuidando a los miembros dependientes de otros hogares de escasos recursos (Zibecchi, 2008d).

En rigor, no faltan ejemplos de trayectorias de mujeres –que incluso se han capacitado con vistas a jerarquizar, perfeccionar y valorar su trabajo de cuidado– que desempeñan roles fundamentales (mamá cuidadoras, auxiliares, asistentes maternas) y que lo único que han recibido hasta la fecha es un programa social asistencial. Además, en las organizaciones de la sociedad civil –cuarto sector de la tríada de bienestar– también se encuentran las mujeres que efectúan este trabajo de manera voluntaria y

aquellas que reciben algún ingreso por concepto de viático o colaboración que no supera, claro está, el umbral establecido por los PTC. Evidentemente, las mujeres que “deciden” dedicarse al cuidado de otros miembros del hogar en espacios laborales y también comunitarios ven subvalorada su contribución ya que trabajan en condiciones paupérrimas, con mala remuneración y escaso reconocimiento social. En este sentido, este trabajo intentó hacer un aporte a conocer quiénes son estas cuidadoras y cómo efectúan su trabajo de cuidado para la primera infancia.

No menos preocupante es la situación futura de las mujeres asistidas por los PTC, que han estado desvinculadas históricamente de los beneficios del empleo formal y de los componentes de la seguridad social. De no atenderse estas cuestiones, estas mujeres no accederán a ningún tipo de protección en su vejez<sup>67</sup>. De allí la necesidad de recuperar el principio de seguridad social entendido como una amplia red protectora del individuo –y no del trabajador asalariado– que permita mantenerlo cubierto antes las contingencias sociales a lo largo del ciclo vital. A su vez, no debe perderse de vista en el análisis que las personas “económicamente activas” tienen reciprocidades presentes con aquellas personas –mujeres casi exclusivamente– que se dedican a tareas de cuidado y domésticas no remuneradas en general. Además, estas reciprocidades tienen una doble correspondencia: con el futuro y con el pasado, con los niños, niñas y adultos mayores. Y fueron históricamente una línea de demarcación entre aquellos que se supone tienen “capacidades para ser económicamente independientes” y los que son “económicamente dependientes” de los primeros. Sin embargo, en el segundo caso, las mujeres no solo no estuvieron exentas de un arduo trabajo –del cual debieron dar cuenta sin dudas de sus “capacidades” para una tarea de tal complejidad como el cuidado– sino que fueron aportantes directas, aunque ocultas, a la sustentabilidad de los sistemas de reproducción social. Y de esto se trata: lo que hoy está en juego en América Latina es la sustentabilidad de los sistemas en su conjunto (Marco, 2007).

Tampoco se cuestiona la deuda hacia los hijos e hijas de estas mujeres que se trasladan junto con ellas –o permanecen solos en sus hogares– debido a la falta de oferta para su cuidado. Tal como manifiestan los testimonios en las entrevistas, los niños y niñas llegan a permanecer hasta 12 horas en las OSyC, obligándolas en muchos casos a establecer dos turnos con educadoras o cuidadoras que intentan cubrir ambas franjas horarias. Ese tipo de adaptación es un ejemplo de cómo el trabajo cotidiano de las OSyC se caracteriza por cierta “flexibilidad horaria” que se adapta a las situaciones concretas de las familias y que, a su vez, sobrecarga de trabajo y responsabilidades a las cuidadoras. Vemos, entonces, cómo se recrea un nuevo círculo vicioso.

En contextos de alta pobreza y vulnerabilidad social como en los que se desempeñan las organizaciones consultadas, cabría esperar una concepción del cuidado y asistencia a niños y niñas circunscripta a sus expresiones más básicas: alimento, abrigo y contención. No obstante, como es ampliamente sabido, nunca faltan visiones estereotipadas y estigmatizantes en torno al trabajo de estas OSyC, basadas en el supuesto de todo el trabajo emprendido se encuentra signado por el asistencialismo: “cuidado efectuados por pobres para pobres”, o “guarderías para guardar chicos pobres”. Tal como contundentemente se desprende de las experiencias analizadas, sólo una mirada basada en el desconocimiento y el prejuicio podría evaluarlo de esa manera. Por el contrario, más allá de los matices y variedades que puede presentar cada caso, los testimonios manifiestan la importancia –y urgencia– de proveer un servicio de cuidado integral que aborde todas las necesidades de los niños y niñas (nutricionales, físicas, intelectuales, psicológicas, afectivas, lúdicas y didácticas), mediante la dotación de más salas, maestras y otros profesionales (p.e. psicólogos), recursos didácticos, entre otras, para atender la demanda que reciben de manera cotidiana. De una u otra manera, los relatos dan cuenta de la importancia que este período tiene para la trayectoria educativa posterior, en particular frente a las historias de vida y problemáticas que tienen los niños y niñas que asisten a las OSyC. No sin cierta

<sup>67</sup> En diciembre de 2004 el Ministerio de Trabajo tomó medidas con el objetivo de facilitar el acceso a la jubilación a aquellas personas mayores de 70 años que nunca realizaron los aportes correspondientes, para que pudieran regularizar su situación fiscal a través de un plan de cuotas que, una vez acordado el monto de la jubilación, se les descontaría automáticamente de este la cuota de la moratoria que le corresponda pagar. A fines de diciembre de 2006 se habían jubilado aproximadamente 900.000 personas, de las cuales el 90% son mujeres.

frecuencia, las coordinadoras, cuidadoras, educadoras y maestras relatan con orgullo el éxito de “sus chicos” cuando estos egresan de las OSyC y se integran al sistema escolar.

Lo anterior da cuenta de un primer paso indispensable para establecer futuras líneas de intervención en el ámbito de las políticas de infancia y las políticas educativas, ante la existencia de una sociedad, atravesada por las desigualdades más grandes y complejas, igual sigue sosteniendo como una clara demanda ciudadana la educación de calidad. Este es un tema que debería integrar un debate amplio en toda la región, y en especial en Argentina, con el fin de diseñar nuevas estrategias educativas y de cuidado de la infancia, replanteando su diseño actual.

En efecto, se ha configurado un nuevo espacio social de cuidado, donde las OSyC y sus integrantes –en gran mayoría mujeres– ocupan un lugar central en la provisión de cuidado. En este espacio, muchas OSyC llevan adelante prácticas de cuidado escasamente profesionalizadas, jerarquizadas e institucionalizadas, característica de cierta dinámica comunitaria que permite a las cuidadoras educadoras encontrar un espacio en donde “su saber” y sus prácticas de cuidado tienen cierta continuidad con su experiencia previa, ya sea en el ámbito familiar o bien en el mercado laboral. Sin embargo, lo más interesante es que estas trayectorias en torno al cuidado no terminan allí: sus ejecutoras a futuro se ven desempeñando esa tarea pero de manera más calificada y jerarquizada. De hecho, este trabajo de cuidado encuentra cierto reconocimiento por parte de algunas instituciones de salud y educativas. Al mismo tiempo, las familias más modestas encuentran en este lugar un espacio de confianza para el cuidado de sus hijos/as, en algunos casos participando activamente, y en otros anotándose en sus listas de espera.

En rigor el estudio y valorización de este espacio de cuidado permite dos cuestiones centrales. En primer lugar, realizar un aporte para una mejor interpretación de las necesidades específicas en torno al cuidado de la infancia en contextos de vulnerabilidad social, con el fin de elaborar políticas de reconocimiento que acompañen otras políticas sociales o distributivas. En segundo término, dado el considerable vacío de información estadística existente, complementar el análisis y evitar un subregistro o subvaloración de las tareas de cuidado ejecutadas en el ámbito comunitario. Es evidente que la ausencia de un diagnóstico más informado sobre el trabajo no remunerado de las mujeres beneficiarias de los PTC hace que, frecuentemente, la política pública se base más en supuestos que en los aportes, necesidades y expectativas de los actores involucrados.

Como respuesta a estos falsos límites de las políticas públicas y los vacíos de información, el presente estudio indagó, a partir de la selección de ocho casos de la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano bonaerense, cómo se configura este espacio de resolución del cuidado para la atención directa de niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad social y pobreza, poniendo en evidencia la multiplicidad de formas, actores y dimensiones involucradas en esta tarea de atender a los niños y a las niñas de trabajadores informales, excluidos y destinatarios de un programa de transferencias condicionadas de ingresos. Si bien no se trata de un estudio representativo, sino de un abordaje cualitativo e intencional, el mismo permitió visibilizar ciertas líneas comunes en situaciones que se reiteran al interior de los ciclos de vida marcados por la vulnerabilidad, tanto económica, social y política, dando cuenta de los límites que sí tienen los PTC, los que no constituyen políticas sino programas asistenciales de “combate” a la pobreza. Por ello, a continuación se analizan los límites de estos programas, en la consideración que los mismos han “tocado fondo” como estrategia para abordar las diversas dimensiones que tiene la pobreza infantil y la dinámica de reproducción social.

## **A. Propuestas de políticas públicas: superando los desafíos**

Aquí se formulan recomendaciones para promover el ingreso urgente en la arena política de los países de América Latina del debate en torno a la dinámica de los PTC, buscando vías superadoras a partir de la promoción de la inserción en el mercado de empleo remunerado, acompañado por políticas sociales de cuño universal, además de otras acciones positivas. En este sentido, del análisis efectuado se desprende

la necesidad imperiosa de implementar políticas activas vinculadas con la promoción de una inserción económica y productiva (que no descuide la articulación con el ámbito reproductivo) con el fortalecimiento de las políticas sociales universales, como único medio para revertir la pobreza infantil y de los hogares y garantizar el bienestar de la primera infancia y sus progenitores.

Debe quedar en claro que el avance en materia de políticas activas de empleo que busque la consolidación de sociedades más igualitarias no debe dejar de lado la importancia de las obligaciones positivas del Estado en materia de cuidado. A su vez, se debe promover nuevas políticas que se definan desde los sujetos del cuidado –los niños y las niñas, los adolescentes y los jóvenes– de manera que sus propias necesidades y demandas, se constituyan en el eje de la política pública de infancia y sean consideradas en el marco de políticas para todo el núcleo familiar. Ello permitiría superar la asistencialización que atraviesan estas políticas.

Evidentemente, y tal como ha mostrado este estudio, resultan necesarias acciones para mejorar las condiciones de la oferta educativa y de salud, pero también en materia de seguridad alimentaria. El subsidio de los PTC, bajo el argumento de promover una ruptura con la intermediación clientelar, pulverizó el debate en torno a los niveles de prestaciones alimentarias. No se está infiriendo un regreso a la entrega de bolsones de comida, sino a promover condiciones para el acceso a una adecuada alimentación y ampliar un debate en torno a las garantías en torno a una alimentación adecuada, nutritiva y abundante en el conjunto de las políticas sociales.

Entonces, el eje orientador del debate debe pasar por la interrogante de si debe aumentar la cobertura de programas focalizados a personas que no ingresan al mercado de empleo o que permanecen en la informalidad (es decir, bajo un principio de tipo asistencial) o si deben promoverse nuevos arreglos institucionales. En este último caso, son numerosas las propuestas que al menos deberían integrar un debate más allá de las transferencias condicionadas de ingresos. Por ejemplo, analizar desde un enfoque de derechos, la promoción de la inserción laboral formal, de nuevos arreglos institucionales destinados a garantizar el derecho a un ingreso mínimo y universal (*basic income*) o la garantía del derecho a la seguridad social como derecho ciudadano –esto es, inmediato y no vinculado a la condición laboral asalariada.

El análisis realizado en este estudio busca resaltar el reconocimiento del trabajo reproductivo y de cuidado como un aspecto central para el diseño de toda política pública, de modo que se puedan abrir nuevos espacios que amplíen los márgenes de la acción pública y que, a su vez, impliquen cambios graduales en el funcionamiento del Estado. No debiera perderse de vista, entonces, que el trabajo de cuidado que no es remunerado ni reconocido socialmente, pierde su connotación “femenina” y “familiar” cuando se lo sitúa en una perspectiva macroeconómica, porque se plantea como un pilar de todo el sistema económico y social. Tampoco debiera perderse de vista, como destaca Picchio (2001), que el trabajo de reproducción social cumple el papel de mecanismo de ajuste efectivo y aparece como un elemento de gran elasticidad, suficiente para garantizar una gran flexibilidad de todo el sistema, aunque, claro está, el mismo no es infinito.

Si bien la posición que se defiende en este documento es indeclinable en torno a las políticas de cuidado universal, se establecen las siguientes recomendaciones para el cuidado de la infancia en contextos de pobreza y los programas sociales, en especial en el marco de los PTC, de manera de articular un proceso de cierre de los mismos y de transición hacia políticas efectivamente universales. Entre otras acciones posibles, se recomiendan las siguientes:

- Definir y promover alternativas de mayor cooperación entre el Estado, el mercado, la familia y las organizaciones de la sociedad civil fomentando sinergias positivas entre estos como una vía en la transición hacia un modelo más incluyente. Sin embargo, no debiera perderse de vista que el único modo de aproximar sinergias es acompañando dicho proceso con la universalización de las políticas sociales. En este sentido, la “efectividad” de los PTC dependen del buen funcionamiento del sistema público de educación y de salud, en tanto su funcionamiento y modalidad de gestión está montado sobre instituciones de

carácter universal, las que en los hechos se han fragmentado de tal modo, que su continuidad está en peligro, en tanto no alcanzan a satisfacer contenidos mínimos de cumplimiento.

- Revisar los efectos perversos que han producido los requisitos impuestos a las personas para ser consideradas “población objetivo”, particularmente sobre las mujeres de escasos recursos. La utilización de métodos sofisticados para la selección focalizada no están exentas de dar lugar a prácticas clientelares. En consecuencia, los “errores de focalización” han tenido un importante impacto en el proceso de inclusión y exclusión, dejando numerosas familias fuera de los PTC debido a la culminación de un plazo de inscripción arbitrariamente establecido, o bajo el criterio de que el solo hecho que alcanzar los 18 años de edad debe interrumpirse el subsidio, sin tomar en cuenta, según el caso, las necesidades de otros menores del hogar, o asumiendo que los mayores de edad encontrarán oportunidades educativas o laborales. Como se observó en el caso de las mujeres cuidadoras, nada justifica que una mujer reciba un programa social asistencial y otra que efectúa el mismo trabajo de cuidado no reciba nada simplemente porque no es considerada parte de la población objetivo, debido a que no tiene hijos menores de 18 años, por no ser madre, o por vivir en una zona donde no se efectuó el traspaso de beneficiarios del PJJHD al Programa Familias. Nuevamente, la universalidad en las prestaciones y/o en las transferencias incondicionales reduce al extremo los errores de focalización y reinstala esquemas de acceso igualitarios.
- Con vistas a terminar con la “volatilidad” de los programas, surge la necesidad imperiosa de articularlos con otras instancias. En este sentido, resulta relevante considerar la relación de los programas con: i) los establecimientos de salud, ii) las instituciones educativas públicas, que continúan siendo centrales en materia de cuidado de las generaciones más jóvenes y las venideras, iii) la infraestructura de cuidado existente (por caso, las OSyC), iv) las políticas de empleo de corte activo, v) la seguridad alimentaria. En todos los casos, si el análisis se contextualiza en estos ejes, surgen claramente los límites de los PTC.
- En materia de educación, uno de los aspectos centrales que surge del análisis de los casos relevados es el vínculo de las OSyC con instituciones educativas de la órbita estatal, y la centralidad de ese vínculo en las trayectorias educativas de los niños y niñas. Por lo tanto, es importante establecer instancias de cooperación sistemática y estable entre ambas esferas. En este sentido, el vínculo entre las OSyC con la oferta educativa estatal no debe estar circunscripto a relaciones informales, sino a una articulación estable e institucionalizada.
- La necesidad de recuperar la provisión de seguridad alimentaria debería estar motivando un debate contundente y lejos está de alcanzarse. En materia alimentaria, el Estado descarga parte de su responsabilidad sobre el alto grado de compromiso societal, donde las mismas beneficiarias de los PTC son quienes cocinan para un número mayúsculo de niños y niñas, jóvenes, adultos mayores con escasos medios, en un contexto inflacionario y de manera artesanal. Estas modernas “ollas populares” no deben seguir siendo instituciones consolidadas, sino que debería construirse una red de seguridad alimentaria con intervención pública y nuevamente de base amplia.
- Es central valorizar y jerarquizar el trabajo de las proveedoras de cuidado. Lo interesante de los casos aquí analizados es que las tareas de cuidado son asumidas con un alto grado de profesionalismo –a pesar de no tener certificaciones al respecto– con un resguardo de las formas didácticas y de la pedagogía para los niños y las niñas, realizando cuánto curso de capacitación esté disponible fuera del horario de trabajo y sufragándolo con sus magros ingresos. Estos elementos dan cuenta que no se trata de una “vocación altruista” vinculado al trabajo voluntario femenino, sino de un compromiso con el trabajo realizado y la aspiración a lograr un mayor desarrollo profesional. En este sentido, sería interesante promover mayores capacitaciones y oportunidades para estas mujeres cuidadoras y

educadoras. Del mismo modo, resulta central llevar adelante medidas positivas que tiendan a no marginar a las mujeres que transcurren por sus edades centrales y reproductivas y que decidan efectuar este trabajo de cuidado, incorporándolas a los beneficios de la seguridad social, con vistas a su bienestar futuro.

- Fortalecer el espacio de las OSyC como proveedoras de cuidado puede redundar en efectos positivos con vistas a aumentar la oferta de infraestructura y servicios de cuidado ya existente y no solo para destinatarios de PTC sino para la sociedad en su conjunto. Este fortalecimiento debe producirse a través de medidas activas e integrales: capacitaciones, oferta programática adecuada por parte del Estado, establecimiento de vínculos institucionales con los sectores de la política social universal y promoción de medidas que tiendan a institucionalizar y formalizar a estas OSyC (personería jurídica, reconocimiento estatal, entre otras). De hecho, muchas familias pueden optar por este espacio por cuestiones diversas: confianza a sus miembros, cercanía geográfica, identificación y compromiso con la tarea emprendida por las OSyC. Como pudo ser analizado, estas OSyC también impregnan su trabajo de cuidado a partir de su trayectoria social y política previa (en base a valores religiosos, cooperativistas, solidarios con los movimientos sociales, según el caso).

Sin embargo, la oferta de cuidado que brinden estas OSyC bajo ningún punto de vista debe ser un circuito de cuidado para pobres o residual. De allí la importancia que sea fortalecido y se encuentre en vinculación directa con las instituciones formales educativas y de salud. De lo contrario, las trayectorias educativas de los niños y niñas que allí asisten continuarán signadas por el asistencialismo estatal. Son claros ejemplos de ello los niños y niñas que transitaban durante cuatro o hasta cinco años por estas OSyC y carecen de una certificación que pueda acreditar sus aprendizajes y experiencias, para proseguir normalmente su trayectoria educativa posterior.

Lo anterior no implica dejar de lado el fortalecimiento de las capacidades estatales existentes. En primer término, articular de forma integral las intervenciones focalizadas con políticas sociales universales de salud y educación, ya que resultan indispensables para la superación de la pobreza y como un primer paso para ir cerrando los PTC. En segundo lugar, se deben fortalecer las capacidades estatales de gestión, planificación y evaluación con el objetivo de disminuir superposiciones, duplicidades y contradicciones entre programas o dentro de un mismo programa y que se evalúe en toda su dimensión el traspaso hacia políticas de cuño universal.

Además, únicamente se podrán obtener buenos resultados en materia de equidad social y de garantía de derechos en la medida que las acciones dirigidas para el logro de la equidad de género se reconozcan como neurálgicas. Del mismo modo, la pobreza infantil dejará de ser un desafío solo en la medida que la voluntad política transforme las prácticas asistenciales en políticas universales.

La posibilidad de garantizar la igualdad de oportunidades y la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales necesariamente demanda una ampliación de la infraestructura de cuidado integral (guarderías, centros de desarrollo infantil, licencias para padres y madres, asignaciones familiares, seguridad alimentaria, sistema educativo de amplia cobertura y alta calidad). Se trata, por una parte de fortalecer los servicios ya existentes –como el caso de las OSyC– y también de generar una oferta pública amplia y de calidad que atienda las necesidades actuales y eviten –o reviertan– la segmentación del sistema educativo y las trayectorias educativas deficientes. De no atenderse estas cuestiones y de pasar por alto las necesidades sociales, reproductivas y de cuidado que traerán aparejadas las generaciones venideras, en un futuro no muy lejano indefectiblemente se mantendrá un flujo de nuevos “beneficiarios” de programas asistenciales focalizados y no se romperá el círculo de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En consecuencia: se asume como el eje de la política la necesidad de romper el círculo vicioso de reproducción de la pobreza, o la gravedad de la situación –en el contexto de la crisis económica internacional– será mayúscula y, como se puede observar, el sistema de reproducción social corre

severos riesgos de sustentabilidad. Por lo mismo, la pobreza y la pobreza infantil no son “un indicador más” en la región, sino que se deben aumentar los esfuerzos por resolverla, esfuerzos que se traducen en compromisos jurídicos internacionales. Las evaluaciones realizadas, la experiencia técnica y política acumulada a lo largo de estos años, sumada a la experiencia de “los protagonistas” brindan una oportunidad única para realizarlo. Nuevamente, “superar los límites existentes no es un desafío sino una obligación”.



## Bibliografía

---

- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Víctor Abramovich y Laura Pautassi, compiladores, Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Acosta, F (2008), *Escuela Media y sectores populares. Posibilidades y potencia de la escuela Moderna*, Colección Itinerarios, La Crujía, Buenos Aires.
- Acuña, C., E. Jelín y G. Kessler (2006), “Repensando las relaciones sociales locales”, en Acuña, C., E. Jelín y G. Kessler (comp.) *Políticas sociales y acción local: 10 estudios de caso*, IDES-UNGS-CLASPO, Buenos Aires.
- Arcidiácono, P. Pautassi, L. y Royo, L. (2009), “Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política”. En *Derechos Humanos en Argentina*, Informe 2010, CELS; Siglo XXI, (en prensa).
- Arcidiácono, P. y Zibecchi, C (2007), “Programas sociales desde una perspectiva de derechos. Una mirada sobre el rol de la sociedad civil y las estrategias de resistencia de los “beneficiarios” en *Revista ASET* N° 34, Buenos Aires.
- Ariza, M. y O. de Oliveira (2003), “Acerca de las familias y los hogares: Estructura y dinámica” en Wainerman, C (comp.) *Familia, Trabajo y Género*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Arriagada, I (2004), “Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina” en Arriagada I, y Aranda V. (comp.) *Cambios en las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, *Seminarios y Conferencias* N° 42, CEPAL, Santiago de Chile.
- Arriagada, I. y Mathivet, Ch. (2007), “Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores”, *Serie Políticas Sociales* N° 134, CEPAL, Santiago de Chile.
- Auyero, J. (2004): *Vidas Beligerantes*, Universidad Nacional de Quilmes editorial, Buenos Aires.
- Barrón López, S. (2002), “Familias Monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* N° 40, Madrid.

- Batiuk, V. e Itzcovich, G. (2005), “Expansión y equidad del Nivel Inicial en Argentina. 1990-2006. Una aproximación cuantitativa”, Unidad de Información, Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECYT), Mayo 2005.
- Batthyány, K. (2004), *Cuidado infantil y trabajo ¿un desafío exclusivamente femenino?*, Montevideo, CONTERFOR, OIT.
- Bazcko, B (1991), *Los imaginarios sociales*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Bialakowsky, A. y otros autores (2004), “Empresas Recuperadas: Cooperación y conflicto en las nuevas formas de autogestión de los trabajadores”. *Revista Venezolana de Gerencia* Abril-Junio de 2004.
- Bourdieu, P. (1997), *El sentido práctico*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- Bresser Pereira, L. y Cunill Grau, N (edit.) (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós - CLAD.
- Burijovich, J. y Pautassi, L. (2006), “Reforma sectorial, descentralización y empleo en salud en Córdoba” En: Rico, M. y Marco F. (coord.) *Mujer y Empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*. Buenos Aires, CEPAL y Siglo XXI editores; Págs. 235-279.
- CADES (2008), *Precariedad institucional, infancia y derechos. Reflexiones y debates para la elaboración de una agenda pública*. Buenos Aires, Centro de alternativas y debates en educación y sociedad (CADES) Borrador para la discusión.
- Cardarelli, G. (2006), “Las alternativas. Modalidades de atención a la infancia formales y no formales”, en: Entel, Alicia et al, *Infancias: Varios Mundos. Los más chiquitos. Acerca de la inequidad en la infancia argentina*. Buenos Aires, Fundación Walter Benjamin.
- Castoriadis, C (1983), *La institución imaginaria*. Tusquets, Barcelona.
- Cecchini, S. y A. Uthoff, (2007) “Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina”, (LC/L.2775-P), CEPAL.
- CELS (2004), “Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?”, *Centro de Estudios Legales y Sociales*, Buenos Aires.
- CELS (2007), “Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derecho y la práctica asistencial”, *Cuaderno de Investigación y Análisis N° 4*, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.
- Cerrutti, M. y Binstock, G. (2005), *Carreras truncadas. El abandono escolar en el nivel medio en la Argentina*, Coordinadora Editorial, UNICEF, Buenos Aires.
- Cohen, E., y Franco, R. (2006), “Los programas de transferencia con corresponsabilidad en América Latina: Similudes y Diferencias”, en *Transparencia y Corresponsabilidad, una mirada Latinoamericana*, FLACSO-SEDESOL, México.
- Cruces, G.; Epele N; Guardia, L. (2008), Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina. *Serie Políticas Sociales* N° 142, Santiago de Chile, CEPAL.
- Daeren, L (2005), *Mujeres pobres: ¿prestadoras de servicios y/o sujetos de derechos? Análisis y evaluación de programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Dávalos, P. y Perelman, L. (2003), “La intervención sindical en las empresas recuperadas. Un estudio de caso”, en *VI Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, ASET, agosto 2003.
- Draibe, S. (2006), “Brasil: Bolsa-Escuela y Bolsa-Familia”, en *Transparencia y Corresponsabilidad, una mirada Latinoamericana*, FLACSO-SEDESOL, México.
- Draibe, S. y M. Riesco (2006), “Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea” CEPAL. *Serie Estudios y Perspectivas* 55, México.
- Duschatzky, S. (1999), *La Escuela como frontera*, Paidós, Buenos Aires.
- Ellingstaeter, Anne Lise (1999), “Dual Breadwinners between State and Market”, en Crompton, Rosemary (ed.) *Restructuring gender relations and employment. The Decline of the Male Breadwinner*, Oxford - New York, Oxford University Press.
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, ELA (2007), *Cómo nos vemos las mujeres, Actitudes y percepciones de las mujeres sobre distintos aspectos de sus condiciones de vida*. Buenos Aires: OXFAM-ELA.
- \_\_\_\_ (2009), *Informe sobre Género y Derechos Humanos en Argentina. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres (2005-2008)*, Buenos Aires: Editorial Biblos (en prensa).
- Esping Andersen, G. (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, editorial Ariel.
- Feijoó, M. (1991), *Mujer y Sociedad en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.
- \_\_\_\_ (1997), “Inglés más Computación” en Villanueva, E. (comp.) *Empleo y Globalización, la nueva cuestión social en la Argentina*, Universidad de Quilmes, Buenos Aires.

- \_\_\_\_ (2002), *Argentina: Equidad Social y Educación en los 90*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, IPPE- UNESCO, Buenos Aires.
- Feijoó, M. y Gogna M. (1987), *Las mujeres en la transición a la democracia*. Buenos Aires, CEDES.
- Folbre, N (2001): *The Invisible Heart, Economics and Family Values*, The New Press, New York.
- Forni, P (2002), “Las Redes Inter-Organizacionales y sus implicancias en el desarrollo de las Organizaciones Comunitarias de los Pobres y Excluidos. Estudios de Caso en el Gran Buenos Aires”. Ponencia. *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*, Universidad Nacional de Quilmes – Asociación Argentina de Políticas Sociales. Bernal, Quilmes, Argentina, mayo 2002.
- Gamallo, G. (2008), “Variaciones en el acceso a la educación de gestión estatal y privada en Argentina (1997-2006)”, *Documento de Trabajo N° 2/08*, Centro de Estudios en Políticas Públicas, Buenos Aires.
- Gallart, M.: “La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la Investigación” en *Métodos Cualitativos II*, CEIL-Conicet 1993
- Geldstein, R. (1994), “Familias con liderazgo femenino en sectores populares de Buenos Aires. En Wainermann, C. (comp.) *Vivir en familia*. Buenos Aires, Losada/UNICEF.
- Gherardi, N. y Zibecchi, C. (2009), “El derecho al cuidado: ¿una nueva cuestión social ante los tribunales de justicia de Argentina?” en *Revista de Ciencia Política de la Universidad de Chile Política N° 52*, Dossier “Derecho, justicia y política” (en prensa).
- Giacometti, C. (2005), “Las metas del milenio y la igualdad de género. El caso de Argentina”, *Serie Mujer y Desarrollo*, N° 72, CEPAL.
- Golbert, L. (2007), *Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina*, en Arriagada, I. (Coordinadora) *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, CEPAL, Naciones Unidas.
- Gonzalez de la Rocha, M. (2005a), “Familias y política social en México. El caso de Oportunidades”, en Arriagada, I. (edit.) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*, Serie Seminarios y Conferencias N. 46, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2005b), “México: Oportunidades y capital social”, en Arriagada, I. (edit.) *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Gough, I (2003), “Bienestar social y competitividad” en *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales. Ensayos seleccionados*, Miño y Davila, Buenos Aires.
- Gruenberg C. y Pereyra Iraola, V. (2009), “El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza”. Documento de Políticas Públicas y Análisis N° 60, Buenos Aires, CIPPEC.
- Jelín, E. (1994), “Familia, Crisis y Después...” en Wainerman C. (comp.): *Vivir en Familia*, Losada, Buenos Aires.
- Kessler, G. (2002), *La experiencia escolar fragmentada*, IPE- Unesco, Buenos Aires.
- Levy, S. y Rodríguez, E. (2005), *Sin herencia de pobreza. El programa Progresión-Oportunidades de México*, México, Washington, BID, Editorial Planeta.
- Levy, E. (2009), “*Políticas públicas y formación de trabajadores desocupados en Argentina. Entre el derecho y la compensación*”. XXVIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) “Repensando las desigualdades”, Río de Janeiro, Brasil. 11 al 14 de junio, 2009. <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/LevyEsther.pdf>.
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L. y Corina Rodríguez Enriquez (1999), *La pobreza de la política contra la pobreza*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila.
- Loria, C. (2007), “La experiencia de la gestión del Programa Oportunidades de México” en Arriagada I (editora) *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*, Serie Seminarios y Conferencias N° 49, Santiago de Chile.
- Mallimaci, F. y Grafigna M. (2002), “Constitución de redes y movimientos sociales solidarios como estrategia para la satisfacción de necesidades”, en F. Forni (comp.) en *De la Exclusión a la Organización*, Ciccus, Buenos Aires.
- Marco, F (2006), *Conciliación Trabajo y Familia en las Políticas Públicas*, Seminario Taller Internacional “Evaluación de políticas públicas de género”, Coordinadora de la Mujer- Postgrado en Ciencias del Desarrollo CIDES/UMSA, La Paz, Bolivia, 19 y 20 de Octubre de 2006.
- \_\_\_\_ (2007), “El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: cuidado de algunos, obligaciones de todas”, CEPAL, *Unidad Mujer y Desarrollo Santiago de Chile: CEPAL. Documento preparado para ser presentado en la X Conferencia Regional de la Mujer*, Quito, Ecuador.
- Martínez Franzoni, J. (2005), “Regímenes de Bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales” *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, FLACSO Vol. 4 N° 2.

- Mauricio, Roxana “*Políticas de transferencias monetarias en Argentina: una evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y de sus costos*”, informe final 2008, Proyecto: una respuesta nacional a los desafíos sociales de la globalización, OIT- Oficina Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social (2007), *Programa Familias por la Inclusión Social, Unidad de Promoción Familiar y Comunitaria*, Módulo de Capacitación de equipos técnicos, Buenos Aires.
- \_\_\_\_ (2008), *Argentina: Tercer Informe Periódico de la Convención sobre los Derechos del Niño en virtud del artículo 44*. Buenos Aires, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, año 2008.
- Ministerio de Desarrollo Social (2009), *Programa Familias por la Inclusión Social*. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/> Buenos Aires, visitada en abril 2009.
- \_\_\_\_ (2008) *Presentación, Derecho Garantizado para la Niñez*. Versión digital, La Plata, Consejo Consultivo Provincial de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Educación de la ciudad de Buenos Aires (2008), “*Boletín de la Educación Porteña, N°2*” Dirección de Investigación y Estadística. <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/dirinv>.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (MECYT) (2006) “*Educación Inicial. Análisis cuantitativo del Nivel*”. Unidad de Información, Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente, Julio 2006.
- \_\_\_\_ (2007) *Anuario Estadístico Educativo 2006*, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DNIECE).
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008a), *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Resumen*, marzo 2008. Buenos Aires, Secretaría de Empleo, MTEySS.
- \_\_\_\_ (2008b), “Seguro de Capacitación y Empleo: Informe mensual de ejecución y perfil de los adherentes”, MTSS, Buenos Aires.
- \_\_\_\_ (2004), “*Inserción laboral de los beneficiarios del Plan Jefes de Hogar Desocupados.*” Buenos Aires: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. 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.
- Minujín, Alberto; Davidziuk, Alejandra y Enrique Delamónica (2007), “El Boom de las transferencias de dinero sujetas a condiciones. ¿De qué manera estos programas sociales benefician a los niños y niñas latinoamericanos? En *Revista Salud Colectiva*. Buenos Aires. Mayo- agosto de 2007.
- Minujín, Alberto; Enrique Delamónica y Davidziuk, Alejandra (2006), *Pobreza Infantil. Conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas*, Cuadernos de Ciencias Sociales, 140, FLACSO, Costa Rica.
- Moller Okin, S. (1989), *Justice, Gender and the Family*, Basic Books Inc., Estados Unidos de América.
- Molyneux, M. (2007), “Change and Continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the service of the State?” *United Nations Research Institute for Social Development, Gender and Development Programme, Paper Number 1*, May 2007.
- \_\_\_\_ (2001), “Género y Ciudadanía en América Latina: cuestiones históricas y contemporáneas” en *Debate Feminista*, año 12 Vol. 23, México.
- Monza A. y Giacometti, C. (2003) “Los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar”, *Documento de Trabajo N°1*, OIT-MTESS, Buenos Aires.
- Moro J y G. Di Marco (2004), “Experiencias de economía solidaria frente a la crisis Argentina: Estudio desde una dimensión de Género” en Valenzuela (edit) *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza*, OIT, Santiago de Chile.
- Navarro, M. (1995). “Democracia y reformas estructurales: Explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico”, en *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 139, Buenos Aires
- Neffa, J. C., Pérez, P. y Salas, J (2006) “Vulnerabilidad y Empleabilidad Social de los Beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, *Documento N°1*, Conicet-MDS, Buenos Aires.
- Offe, C. (1995), “Un diseño no productivista para las políticas sociales” en Rubén Lo Vuolo (comp.) *Contra la exclusión*. Buenos Aires: Ciepp-Miño Dávila editores (pág. 83-108).
- Office of the High Commissioner for Human Rights (2004) *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*, New York and Geneva: United Nations.
- Patel, L. (2009) *The Gendered Character of Social Care in the Non-Profit sector in South Africa*, Geneva, UNRISD.
- Pautassi, L. (2008), “Familias en Transformación. La respuesta de las Políticas Públicas”, en Grosman, C. (directora) *Familia monoparental*, Buenos Aires, Editorial Universidad, Buenos Aires.

- Pautassi, L. (2007), “El cuidado como cuestión social: un aproximación desde el enfoque de derechos” Serie Mujer y Desarrollo N° 87, CEPAL: Santiago de Chile.
- Pautassi, L. (2004) “Beneficios y Beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina” en Valenzuela (edit) *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza*, OIT, Santiago de Chile.
- Pautassi, L. (1995), “¿Primero...las damas? La situación de la mujer frente a la propuesta del ingreso ciudadano”, en *Contra la exclusión*, en Ruben Lo Vuolo (comp.), Ciepp, Buenos Aires.
- 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 N° 56*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Picchio, A. (2001), “Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida.” *Conferencia Inaugural de las Jornadas “Tiempos, trabajos y género”*, Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Podolny, J. y K. Page (1998), “Network Forms of Organization”, *Annual Review of Sociology*, v. 22, no. 1, pp. 57-77, 1998.
- Portantiero, J. C. (2000), “Estado y sociedad en América Latina II. Ciudadanía, Instituciones y Estado de derecho” en Portantiero, J. C.: *El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000*. Buenos Aires: Temas Grupo Editoriales. (comp.): Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina. Buenos Aires: CEDES-The John Hopkins University, Dag.
- Rico, M. N. y Marco, F. (2007), *Privilegiadas y Discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*. Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL (en prensa).
- Roca E., Langieri, M. Schachtel, L., Berthó, F. (2005), “Resultados de la Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar e Inserción Laboral de los Beneficiarios en empleos registrados”, *ponencia presentada en el 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, ASET, Buenos Aires.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2005a), *Macroeconomía y Economía del cuidado: un abordaje conceptual preliminar*, Mimeo, Centro de Estudios de la Mujer, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2005b), *Aspectos de Género de la Política Social en Argentina: el caso de los programas de transferencias monetarias*. Ponencia presentada en la 6<sup>th</sup> International Conference engendering macroeconomics and international economics, GEM-IWG – Univesity of Utah.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2007), “La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay”, *Unidad Mujer y Desarrollo Santiago de Chile: CEPAL. Documento preparado para ser presentado en la X Conferencia Regional de la Mujer*, Quito, Ecuador.
- Roniger L. (1997), “Sociedad civil, patronazgo y democracia” en Javier Auyero (comp.) *¿Favores por votos? Estudios sobre el clientelismo político contemporáneo*, editorial Losada, Buenos Aires.
- Schuster, F. y otros autores (2006), Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989-2003. *Documento de Trabajo Gino Germani N° 48*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires (disponible en: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar>).
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, Barcelona.
- Serrano, Claudia (2005), “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”, Serie Mujer y Desarrollo N° 70, CEPAL, Santiago de Chile.
- Sunkel, G. (2006), “El papel de la familia en la protección social en América Latina” CEPAL: Santiago de Chile (mimeo).
- Svampa, M (2005), *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires: Taurus, Buenos Aires.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003), *Entre la Ruta y el Barrio*, Biblos, Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, Emilio: (1995), *La Escuela Vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad*, Unicef/Losada, Buenos Aires (págs. 115-156).
- Tobío, C (2005), *Madres que trabajan: dilemas y estrategias*. Ediciones Cátedra, Madrid.
- Torns Martin, Teresa (2005) “De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos”. En Cuadernos de Relaciones Laborales, N° 23, Barcelona, España, 15-33.
- Torrado, S. (2003), *Historia de la familia en la Argentina Moderna*, Ediciones La Flor, Buenos Aires.
- Tronto, J. (2006) *Vicious Circle of Privatized Caring. In Socializing Care: Feminist Ethics and Public Issues*, edited by Maurice Hamington and Dorothy Miller, Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield.
- UNESCO (2008), *Estrategias para lograr el objetivo de cuidado y educación de la primera infancia de la ETP*. Paris, Notas de la Unesco N° 42, Enero-Marzo 2008.
- \_\_\_\_ (2004), *Abolishing Poverty through the International Human Rights Framework: A Comprehensive Strategy*, Paris: UNESCO Sector of Social and Human Sciences (SHS).
- UNICEF (2005), *The State of the World of the Children 2005, Childhood Under Threat*, UNICEF, New York.

- Valencia Lomelí, E. (2008), “Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes límites y debates”, en *The Annual Review of Sociology*.
- Villatoro, S. (2004), “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, *Serie Políticas Sociales N° 87*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Zelizer, V (2009), *La negociación de la intimidad*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Zibecchi, C. (2008a), “Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para las madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina”, en *Revista Aportes Andinos, Nro. 21 “Derechos Humanos y Políticas Públicas”*, Universidad Andina Simon Bolívar, Quito, Ecuador, mayo de 2008.
- \_\_\_\_ (2008b), “Pobreza, Ciudadanía y Género. Algunas consideraciones acerca de las mujeres “beneficiarias” de programas de transferencia de ingresos”, en *Pensares*, Publicación del CIFFyH N° 5. Centro de Investigaciones “María Saleme Burnichon” de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, noviembre del 2008 (pág. 501-528).
- \_\_\_\_ (2008c), “Estrategias para articular responsabilidades familiares, laborales y asistenciales. Un análisis centrado en la experiencia de las beneficiarias de programas sociales asistenciales” en *Actas IV Jornadas Nacionales de Historia de las Mujeres y IV Congreso Iberoamericano de Estudios de Género*, Rosario: agosto del 2008.
- \_\_\_\_ (2008d), “Desafíos y Límites de los programas de empleo y sostenimientos de ingresos para promover equidad social y de género (Argentina 1992-2006)”, *Tesis de Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires*, (mimeo), Buenos Aires.

## **Anexos**

---

## Anexo estadístico

**CUADRO A-1**  
**CON QUIÉN SE QUEDA EL/A NIÑO/A MENOR DE CINCO AÑOS SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO**  
**Y NIVEL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR, 2004**

	Ámbito geográfico			Ingreso per cápita familiar			
	GBA	Interior Urbano	Interior Rural	I	II	III	IV
Con la madre	82,8	76,8	80,7	82,9	83,6	73,9	73,7
Con el padre	4,3	4,8	3,5	5,2	3,2	5,0	2,5
Con otros familiares o vecinos	3,3	3,6	4,7	1,9	2,4	7,3	7,7
Con la empleada doméstica	1,8	2,5	0,0	0,0	0,2	4,4	15,3
Con hermanos menores de 15 años	0,2	2,4	1,1	1,7	0,7	0,0	0,3
Con hermanos mayores de 15 años	7,5	9,5	9,6	8,2	9,4	9,3	0,5
Otro	0,1	0,3	0,4	0,0	0,6	0,1	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EANNA. INDEC.

**CUADRO A-2**  
**COBERTURA DEL PJJHD PARA LOS HOGARES. DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIA, 2003-2006**  
*(En porcentajes)*

	% NBI	Cobertura 2003, % de hogares	Cobertura 2006, % de hogares
CABA	7,09	5,4	2,8
Buenos Aires	12,97	19,4	10,7
Catamarca	18,37	46,2	32
Chaco	27,57	48	34,8
Chubut	13,43	12,3	4,6
Córdoba	11,10	13,7	8,1
Corrientes	24,05	29,4	22,8
Entre Ríos	14,72	15,8	10,3
Formosa	28,01	48,7	38
Jujuy	26,14	48,7	31,2
La Pampa	9,18	12,8	7,6
La Rioja	17,41	30,1	21,9
Mendoza	13,12	14	5,2
Misiones	23,50	19,7	9,9
Neuquén	15,49	16,4	9,8
Río Negro	16,07	16,4	9,5
Salta	27,52	31,3	15,7
San Juan	14,35	26,3	12,2
San Luis	12,99	18,7	12,6
Santa Cruz	10,15	7,2	2,4
Santa Fe	11,87	20,5	12,9
Santiago del Estero	26,20	32,0	23,7
Tierra del Fuego	15,46	9,4	3,9
Tucumán	20,51	27,3	12,5
Total país	14,32	19,7	11,6

Fuente: ELA (2009) basado en el Censo nacional de población y vivienda (Indec), 2001 y datos del MTEySS.



**CUADRO A-3**  
**VALOR EN PESOS DE LA CANASTA BÁSICA DE BIENES Y SERVICIOS, EL SALARIO MÍNIMO**  
**Y LA PRESTACIÓN MONETARIA DEL PJJHD. PERÍODO 2002-2006, VALORES CORRIENTES**

	Familia tipo (\$)	Promedio familias pobres (\$)	Salario mínimo (\$)	PJYJHD (\$)	Familia tipo %	Promedio familias pobres (%)
2002	605,76	719,46	200	150	24,8	20,8
2003	656,31	779,50	200	150	22,9	19,2
2004	674,29	800,86	350	150	22,2	18,7
2005	725,70	861,91	510	150	20,7	17,4
2006	798,84	948,78	630	150	18,8	15,8
2007	860,77	1 022,34	800	150	17,4	14,7

Fuente: ELA (2009) sobre la base de EPH, INDEC y normativa vigente.

**CUADRO A-4**  
**BENEFICIARIOS/AS DEL PJJHD Y EL PROGRAMA FAMILIAS POR PROVINCIA, DICIEMBRE 2007**

	PJJHD			Programa Familias	
	Total	En municipios con Plan Familias en funcionamiento	Resto	Trasposos PJ	Total beneficiarias
Buenos Aires	27 3167	187 934	206 022	100 848	175 707
Capital Federal	22 489	3			3
Catamarca	20 064	9 793	12 383	180	180
Chaco	44 882	35,8	37 649	32 769	37 892
Chubut	3 805	2 289	2 289	1 763	3 437
Córdoba	46 318	28 891	28 891	16 825	46 164
Corrientes	42 405	29 062			10 662
Entre Ríos	17 216	11 557	11 557	12 154	17 846
Formosa	36 244	23 328	23 328	904	5342
Jujuy	30 263	2 356	23 56	7 125	13 497
La Pampa	5 435				
La Rioja	10 735	8 335	8 335	2 467	5083
Mendoza	13 541	13 537	13 537	15 629	41 690
Misiones	16 892	8 814	8 814	11 805	21 978
Neuquén	7 108	4 575	4 575	3 416	3426
Río Negro	7 958	4 562	4 562	4 987	10 674
Salta	26 255	16 544	16 544	21 118	27 330
San Juan	12 745	11 719	11 719	11 774	11 819
San Luis	10 699	3 777	3 777	129	2689
Santa Cruz	1 078	565	565	175	229
Santa Fe	68 033	48 701	48 701	35 992	54 609
Santiago del Estero	31 233	634	8 281	7 526	7 528
Tierra del Fuego	858	828			569
Tucumán	27 484	17 186	17 186	24 340	41 032
Total	776 907	467 807	522 165	311 926	539 386

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2007), Programas Familias para la Inclusión Social. Resumen Ejecutivo "Balance del 2007".

## Anexo metodológico

Bajo la finalidad de obtener datos primarios se ha elaborado un diseño metodológico del trabajo de campo de carácter fundamentalmente cualitativo. La elección por realizar este tipo de abordaje se debe a que la flexibilidad que caracteriza a este tipo de métodos permite modificar algunas pautas de trabajo al mismo tiempo que éste se está efectuado, de modo que permite contribuir al debate teórico conceptual a través de aportes con fuerte sustento empírico. El universo de unidades contemplado es acotado, en tanto el trabajo de campo se concentra en explorar las organizaciones sociales y comunitarias (OSyC) ubicadas en Capital Federal y algunos distritos del Conurbano bonaerense, con la finalidad de maximizar diferencias entre los casos y así favorecer el análisis comparativo. Finalmente, se evaluó que el hecho de seleccionar OSyC –de distinta naturaleza, trayectoria, nivel de institucionalización– en distintos contextos territoriales permite, en parte, saldar las limitaciones del acotado universo de estudio.

El método de análisis consistió fundamentalmente en la triangulación intrametodológica y la comparación de casos. Resta destacar que el relevamiento de datos comenzó a principios del mes de febrero del 2009 y finalizó a fines del mes de marzo del mismo año. De acuerdo con el carácter exploratorio del trabajo de campo, se confeccionó una *muestra teórica-intencional*, que consistió en un proceso de selección de casos que es estratégico e intencional. Si bien los casos fueron seleccionados a partir de una semejanza con respecto a un fenómeno en común: brindar algún servicio de cuidado de niños y niñas a la comunidad y disponer de ciertos recursos para ello (madres cuidadoras, organización del tiempo dedicado a ello y un lugar para efectuarlo), se prestó especial atención a la búsqueda de diferencias que fueron objeto de comparación (naturaleza y trayectoria de la OSyC, ubicación geográfica, entre otros).

Tal decisión metodológica obedeció a la gran riqueza y variedad de organizaciones que operan en el ámbito comunitario y, particularmente, de cuidado de niños y de niñas. En rigor, puede decirse que en los últimos años –en particular, luego de la última crisis de los años 2001-2002– han avanzado organizaciones heterogéneas tanto en lo que respecta a su nivel de institucionalidad como a su naturaleza: de desocupados y de otros movimientos sociales; de trabajadores informales (cartoneros, trabajadores/as de fábricas recuperadas), hasta organizaciones de derechos humanos, que se ocupan del cuidado de niños y niñas y de la asistencia a familias en condiciones de pobreza. Las mismas han crecido en detrimento de las organizaciones de carácter político-partidario que históricamente habían asumido el trabajo comunitario a nivel barrial (por ejemplo, sociedades de fomento de las unidades básicas del partido justicialista). Asimismo, en el ámbito de las organizaciones religiosas, durante la década de los años noventa, Cáritas tomó un protagonismo inédito en materia asistencial, principalmente a partir de la transferencia de recursos desde niveles gubernamentales para la ejecución de planes sociales focalizados, transformando el rol de la propia institución y colocándola en un lugar clave a la hora de ejecutar planes en detrimento de otras organizaciones de la propia Iglesia Católica de menor envergadura. Por ende, para la confección de la muestra, se seleccionaron dos casos de organizaciones católicas en función de sus características en cuanto a la labor asistencial que realizan, pero también en virtud de su vinculación o distancia con Cáritas.

Concretamente, se eligieron ocho casos con la finalidad de tener una visión más acabada del tipo de servicio que ofrecen y también de la heterogeneidad de experiencias a la hora de atender a niños y niñas, y brindar la “oferta” de cuidado: i) religiosas, ii) movimientos sociales, iii) autogestionadas por trabajadores autoconvocados y organizaciones de la sociedad civil.-

Con respecto a la limitación del universo de indagación, este consiste en distintos contextos territoriales con diferentes lógicas y características: niveles diferenciales de indigencia, gobiernos municipales de orientaciones políticas disímiles y distintas tradiciones en lo que refiere a la implementación de programas sociales. Más específicamente, se seleccionaron OSyC ubicadas en las siguientes localidades: Capital Federal y distritos del Conurbano bonaerense (San Martín, Lanús, La Matanza y Lomas de Zamora). Particularmente, se buscó que las OSyC del Conurbano bonaerense

estuviesen ubicadas en las zonas de mayor concentración de pobreza: barrios empobrecidos (ex barrios obreros), o en cercanía a asentamientos y villas miserias.

En el caso de Capital Federal se seleccionaron OSyC ubicadas en villas miserias o bien en cercanías de las mismas. Tal decisión obedece a que, según la Encuesta Anual de Hogares 2006, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) la población habitante en Villas representa el 4,1% de la población de la ciudad de Buenos Aires, el 2,3% de los hogares y el 2,2% de las viviendas porteñas. A partir de un cálculo proyectado por el INDEC de población de 3.042.581 habitantes en la ciudad de Buenos Aires para dicho año, la población en Villas de Emergencia alcanzaría 124.057 personas, dando cuenta de un ritmo de crecimiento poblacional del 25% en los últimos años. Se encuentran ubicadas en el sur de la Capital Federal, siguiendo la línea del Riachuelo. Tal región no sólo tiene los más altos índices de indigencia, sino que también presenta la carencia más grande en torno a los servicios de cuidado e infraestructura básica en general. Por lo tanto, se seleccionó: un caso ubicado en la Villa 15 de Lugano (con aproximadamente 24.000 habitantes), otro caso en cercanía a la Villa 21-24 (que ocupa más de 65 hectáreas y tiene 45.000 habitantes, siendo la más grande y la más poblada), y finalmente, otro caso en la Villa 31-31 bis de Retiro (con 25.987 habitantes).

Las fuentes primarias consistieron en 24 entrevistas a informantes clave que tuvieron como finalidad comprender más profundamente las características de las OSyC, el vínculo de los/as entrevistados con el trabajo de cuidado, su modalidad de gestión y de organización. La selección de entrevistados/as respondió a dos criterios posicionales: el primero se vinculó con la toma de decisiones en la OSyC y la supervisión o coordinación del trabajo de cuidado. Es importante destacar que tal figura varía de acuerdo al nivel de institucionalización que presenta el caso (referentes comunitarios, presidente, coordinadores, docentes responsables del área educativa, directivos). En segundo término, se entrevistaron las personas a cargo del cuidado y que mantienen relación directa con los menores (mamás cuidadoras, educadoras, auxiliares de docentes, maestras jardineras).

Para la recolección de datos se utilizó una guía de entrevistas y una guía de observación. Dada la problemática particular que aborda esta investigación, la guía de entrevista se organizó en algunos núcleos temáticos. El propósito no fue “cerrar” las dimensiones a explorar, sino establecer un núcleo de cuestiones mínimas que permitiera y facilitara su comparación posterior. Otra estrategia de recolección de datos primarios ha sido la observación de los ocho casos. Las mismas fueron acompañadas con notas de campo y, en general estuvieron dedicadas a captar características ambientales y la dinámica espacial.

En relación con el procesamiento de datos se utilizó la técnica de grabación en la medida que aportó un registro más completo, concreto y detallado de las entrevistas. Con respecto al método de análisis se efectuó el de comparaciones constantes, es decir, el estudio exhaustivo de casos elegidos por sus semejanzas en torno a una característica pero, a su vez, que considere diferencias que fueron objeto de comparación (trayectoria y naturaleza de la OSyC, oferta de cuidado que brindan, , vínculo con PTC, con el Estado local, acciones directas o indirectas en torno a la superación de la pobreza infantil).



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

políticas sociales

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

159. Laura Pautassi, Carla Zibecchi, “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”, (LC/L.3198-P), Número de venta: S.10.II.G.10, (US\$10.00), 2010.
158. Rodrigo Martínez y María Paz Collinao (Editores), “El Gasto Social en El Salvador, Paraguay y Perú”, (LC/L.3196-P), Número de venta: S.10.II.G.12, (US\$10.00), 2010.
157. Rosalía Cortés, Caudia Giacometti, “Políticas de educación su impacto sobre la superación e la pobreza infantil”, (LC/L.3194-P), Número de venta: S.10.II.G.07, (US\$10.00), 2010.
156. Claudia Robles, “Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico”, (LC/L. 3170 -P), Número de venta: S.09.II.G.144, (US\$10.00), 2009.
155. Ana Sojo, “Identidades y sentido de pertenencia y sus tensiones contemporáneas para la cohesión social ¿del derrotero a las raíces, y/o de las raíces al derrotero?”, (LC/L. 3161 -P), Número de venta: S.09.II.G.134, (US\$10.00), 2009.
154. Giacomo Marramao, “Tras Babel: identidad, pertenencia y cosmopolitismo de la diferencia”, (LC/L. 3160-P), Número de venta: S.09.II.G.133, (US\$10.00), 2009.
153. Roberto Gargarella y Christian Courtis, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes”, (LC/L.3142 -P), Número de venta: S.09.II.G.115, (US\$10.00), 2009.
152. Ernesto Zarama Vásquez, “Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo”, (LC/L.3122-9-P), Número de venta: S.09.II.G.100, (US\$10.00), 2009.
151. Cristina Bloj, “El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a la familia”, (LC/L.3122-P), Número de venta: S.09.II.G.101, (US\$10.00), 2009.
150. Carmelo Mesa-Lago, “Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas”, (LC/L.3104-P), Número de venta: S.09.II.G.85, (US\$10.00), 2009.
149. Flavia Marco Navarro, “Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina”, (LC/L.3102-P), Número de venta: S.09.II.G.84, (US\$10.00), 2009.
148. Juan Gonzalo Zapata, “Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia”Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión”, (LC/L.3002-P), Número de venta: S.09. S.09.II.G.83, (US\$10.00), 2009.
147. Marcela Cerrutti, Georgina Binstock, “Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública”, (LC/L.3100-P), Número de venta: S.09.II.G.82, (US\$10.00), 2009.
146. Rodrigo Arim, Guillermo Cruces y Andrea Vigorito, “Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión”, (LC/L.3002-P), Número de venta: S.09.II.6.10, (US\$10.00), 2009.
145. Ana María Ibáñez y Andrea Velázquez, “El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas”, (LC/L.2970-P), Número de venta: S.08.II.G.82, (US\$10.00), 2008.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....