

¿Familiarización o defamiliarización? La tercerización del cuidado infantil en la ciudad de Córdoba

Familiarization or defamiliarization? The outsourcing of childcare in the city of Córdoba

**Cristina González, Valeria Nicora, Natalia Iriarte,
Lucas Torrice, Nora Britos y Rubén Caro**

Fecha de presentación: 20/04/18

Fecha de aceptación: 30/04/18

Resumen

En Argentina, las instituciones del tercer sector han acrecentado su protagonismo en la provisión de servicios de cuidado infantil en contextos de pobreza. En este trabajo discutimos la vinculación entre Estado y tercer sector, a partir de los resultados de nuestra investigación acerca de las características de la atención a la primera infancia en la ciudad de Córdoba. El estudio se enmarca en una línea de trabajo dedicada a explorar los aportes de los servicios públicos de cuidado infantil a la defamiliarización del bienestar.

Palabras clave

Estado, tercer sector, cuidado, cuidado infantil.

Abstract

In Argentina, Third Sector institutions have been increasing their participation in the provision of public childcare services in contexts of poverty. In this work, we discuss the relationship between the state and the Third Sector in the provision of services for the care of children. The analysis is part of a line of investigation that explores the contributions of public childcare services to welfare defamiliarization.

Keywords

State, Third Sector, care, childcare.

Introducción

Al igual que en otros países de Latinoamérica, en Argentina la delegación de la provisión de servicios de cuidado infantil del Estado al tercer sector, se expandió en las últimas décadas como resultado de la reducción de las intervenciones estatales en el área de las políticas sociales. Paralelamente se abrió un proceso de revalorización del papel de las organizaciones de la sociedad civil en las áreas de ejecución de servicios sociales. Con el acompañamiento de los organismos internacionales de financiamiento y asistencia técnica, fueron afianzándose aquellos enfoques que enfatizan las capacidades de la sociedad civil para potenciar los valores de solidaridad, transparencia, y eficiencia, que ayudarían a contrarrestar la corrupción e inoperancia del Estado.

A pesar de este crecimiento, aún no se dispone de datos precisos acerca de la proporción en que los servicios sociales son provistos por instituciones privadas con o sin fines de lucro, aunque ellas parecen ocupar mayores ámbitos que en Europa (Cunill Grau, 2016). Su avance responde a la combinación de distintos factores como la demanda desde el espacio público-societal, las recomendaciones de organismos internacionales, y las políticas y legislaciones en la materia.

Una de las áreas de provisión de servicios en las que tiene mayor incidencia la estrategia del “modelo mixto de bienestar social” o *Welfare Mix*, es la de la educación inicial. En años recientes este nivel de la educación habría experimentado un significativo aumento en los países latinoamericanos. Como dicen Cecchini, Filgueira y Robles:

“Prácticamente todos los países de la región han ampliado las edades de cobertura en materia educativa hacia las edades preescolares (3 a 6 años) y en muchos casos se han generado dispositivos de cuidado para las edades de 0 a 2 años” (2014: 35-36).

Según las/os autoras/es, los programas provinciales y municipales para parvularios y preescolares de Argentina se encuentran entre los ejemplos más destacados, junto a experiencias como las de Chile, México, Uruguay, Perú y Panamá. Sin embargo, y a pesar de la emergencia de legislaciones nacionales y provinciales dirigidas a regular y equiparar las prestaciones, persiste en el país una gran disparidad en la cobertura y calidad de los servicios, que profundiza la estratificación social de la oferta de atención a la primera infancia.

El incremento de la implementación de la estrategia del *Welfare Mix* tiende a acentuar esta diversificación y desigualdad, debido a la dispar – y también desigual – composición de los organismos del tercer sector, y a la reducida presencia del Estado en su organización y financiamiento. Cuanto más reducida es la oferta de prestaciones, y más baja la calidad de los servicios en términos de cobertura horaria, alimentación y cuidados en general, mayor es la carga de trabajo y responsabilidades de las familias, lo que obstaculiza las actividades de trabajo remunerado y/o estudio de las mujeres, entre otros problemas.

El presente trabajo recoge parte de los hallazgos de nuestra investigación dirigida a indagar las características de la atención a la primera infancia en la ciudad de Córdoba, en particular la provisión a cargo del tercer sector en vinculación con el Estado provincial. El estudio se enmarca en una línea de trabajo dedicada a explorar los aportes de los servicios públicos de cuidado infantil a la desfamiliarización del bienestar.¹

En la primera sección se realiza un recorrido por las categorías consideradas nodales en este estudio, que desde una perspectiva crítica nos permitieron reflexionar acerca del papel del trabajo de cuidados en los procesos de reproducción social de las personas, y su articulación con los conceptos de familiarización y desfamiliarización. Asimismo, se revisa la noción de tercer sector, y las características de su relación con el Estado en el contexto de su aplicación en el área del cuidado infantil.

En el primer apartado de la segunda sección, analizamos algunas de las características de la provisión de servicios de atención a la primera infancia en la ciudad de Córdoba. El segundo apartado se enfoca en el análisis de la implementación en esta ciudad del Programa Salas Cuna del Estado provincial, que es tomado como caso testigo del vínculo entre Estado y tercer sector.

Nuestro material de estudio se desprende del análisis de la información pública oficial que circula en los medios electrónicos sobre los fundamentos e intenciones del programa, conjuntamente con la sistematización de las entrevistas realizadas a diferentes personas involucradas en su ejecución.

Desfamiliarización, cuidado, y reproducción social

Aunque el concepto de cuidado tiene una larga trayectoria abonada por las producciones feministas desde la década de 1970, su introducción en el campo de los estudios sobre el bienestar, y en particular el análisis sobre la provisión de servicios de cuidado infantil, es relativamente reciente. En este sentido han jugado un papel central los desarrollos teóricos acerca del bienestar como una función compleja que tuvieron lugar a partir de la década de 1990, en especial los aportes de Gøsta Esping Andersen. El autor reintroduce la noción de cuidado junto a la de la familia (2000) en su concepto de regímenes de bienestar, que alude a las específicas articulaciones entre Estados, mercado y familias en la producción de bienestar.

Si bien Esping Andersen incorporó a la familia en su análisis sobre los regímenes de bienestar, será a partir de las críticas feministas al escaso desarrollo de las relaciones entre Estado y familia, y a la “ceguera” de género de su conceptualización, que estudiará con mayor profundidad el papel de las familias en la provisión de bienestar, así como la división de género del trabajo en su interior. De esta manera, agrega dos nociones medulares dirigidas a captar los arreglos entre

¹ Las investigaciones de referencia: “El cuidado infantil en la ciudad de Córdoba. Entre el Estado y el Tercer Sector” (2016-2017) Secyt-UNC Resol. 313/16 y “El bienestar como una función compleja. La dinámica familiarismo-desfamiliarización a través de las políticas sociales en la ciudad de Córdoba” (2014-2015). Secyt-UNC Resol. 203/2014 y 103/15. Directora: Dra. Cristina González.

Estado y familia en la provisión de bienestar: familiarismo y desfamiliarización. Un esquema familiarista es aquél en el que *“la política pública presupone –en realidad exige– que las unidades familiares carguen con la responsabilidad principal del bienestar de sus miembros.”* Un régimen desfamiliarizador, por el contrario, es aquél que *“contribuye a descargar a las familias de las responsabilidades asistenciales y de cuidado, reduciendo la dependencia de las personas de la configuración familiar en la que se encuentran”* (Esping-Andersen, 2000: 66).

En consecuencia, la desfamiliarización indicaría, en primer lugar, *“el grado en que la política social (o quizás los mercados) hace a la mujer autónoma para poder mercantilizarse, o para establecer núcleos familiares independientes”* (Esping-Andersen, 2000 : 74).

Los conceptos de familiarismo y desfamiliarización no sólo han servido para complejizar los estudios sobre las tipologías de regímenes de bienestar, sino también para

“analizar los patrones de provisión de cuidados que ya sea en relación con los niños u otras personas dependientes, siempre involucran una combinación de diferentes proveedores, entre los cuales la familia y su distribución de género juegan un papel importante” (Saraceno, 2016: 315-316).

Vinculando los cuidados, las familias, y el sistema de bienestar, Daly y Lewis elaboraron un concepto de “cuidado social” que definen como *“las actividades y relaciones involucradas en responder a los requerimientos físicos y emocionales de los adultos dependientes y los niños, y los marcos normativos, económicos y sociales en los que esas actividades y relaciones son asignadas y llevadas adelante”* (2000: 285).

El cuidado es una noción cargada de múltiples acepciones, particularmente a partir del debate producido en el seno del feminismo para mostrar *“que las tareas de atención y cuidado de la vida de las personas son un trabajo imprescindible para la reproducción social y el bienestar cotidiano de las personas”* (Carrasco, Borderías, y Torns 2011: 9). A través de un recorrido de más de cuarenta años, que es identificado en la literatura especializada bajo el título “del trabajo doméstico al trabajo de cuidados”, se habría producido una evolución conceptual que transitó del trabajo doméstico al trabajo reproductivo, y de allí al trabajo de cuidados (Esquivel, 2011). En una apretada síntesis puede decirse que el debate estuvo dirigido a visibilizar el protagonismo de las mujeres en el trabajo doméstico, y a destacar la importancia de éste para la reproducción de la fuerza de trabajo.

Existe consenso generalizado en diferenciar las labores domésticas de las tareas de cuidado, aunque su interrelación es tan estrecha que resulta difícil de identificar y separar. En el trabajo doméstico se incluyen aquellas actividades dirigidas a la limpieza, mantenimiento de la vivienda y otros enseres domésticos, así como la compra de alimentos y preparación de las comidas, lavado y planchado de ropa, e incluso la organización y gestión de las tareas relacionadas con el uso de los servicios públicos y privados, tales como salud, educación y trámites bancarios. En la perspectiva de la economía del cuidado, el trabajo doméstico y el de consumo forman parte de

las condiciones previas del trabajo directo de cuidado, que refiere a las actividades directamente realizadas con las personas (no necesariamente del hogar) a quienes se dirige esta actividad: bañarlas/os, alimentarlas/os, acompañarlas/os al médico, llevarlas/os a pasear, hablar con ellas/os, y demás. Al igual que el trabajo doméstico, el trabajo de cuidados puede ser pagado o no pagado. Las personas que cuidan de manera remunerada incluyen niñeras/os, enfermeras/os y trabajadoras/es de atención en hogares para personas mayores y otros entornos institucionales; pueden trabajar en una variedad de instituciones públicas, privadas, o sin fines de lucro (Razavi, 2007).

El trabajo de cuidado no remunerado es cuidado de personas sin una recompensa monetaria explícita. En la mayoría de las sociedades, gran parte del trabajo de cuidado no remunerado tiene lugar dentro de los espacios domésticos, pero las personas también realizan atención no remunerada para otras/os parientes, amigas/os, vecinas/os y miembros de la comunidad. Asimismo existe el cuidado no remunerado o voluntario que se provee en una variedad de instituciones (públicas, de mercado, sin fines de lucro, comunitarias) (Razavi, *ibid.*).

Además, las prácticas de cuidado abarcan el cuidado material que implica un trabajo, el cuidado económico que implica un costo, y el cuidado psicológico, que implica un vínculo emotivo (Batthyany, 2004). Estas dimensiones iluminan aspectos importantes del cuidado que han tendido a pasar desapercibidos bajo el carácter informal y no pago de esta actividad, usualmente relegada a las esferas privadas de la familia, la comunidad o las instituciones benéficas.

Ahora bien, tanto el trabajo de cuidados como el trabajo doméstico integran un conjunto más amplio de actividades y ámbitos vinculados a la reproducción social de los seres humanos, tales como la provisión de servicios de salud, educación, previsión social, suministro de agua y vivienda, que forman parte de procesos que se desarrollan en los espacios familiares y comunitarios, y en instituciones estatales y privadas. Como expresan Carrasco, Borderías, y Torns:

“El sistema de reproducción social incluiría la estructura familiar, la estructura del trabajo asalariado y no asalariado, el papel del Estado en la reproducción de la población y de la fuerza de trabajo y las organizaciones sociales y políticas relacionadas con los distintos trabajos. El proceso de reproducción social se entendería, así, como un complejo proceso de tareas, trabajos y energías, cuyo objetivo sería la reproducción de la población y de las relaciones sociales y, en particular, la reproducción de la fuerza de trabajo” (p.31).

Las actividades de reproducción social constituyen una de las condiciones primordiales que posibilitan la existencia del subsistema económico del capitalismo. Aunque toda sociedad requiere alguna forma de organización de la producción y también alguna forma específica de organización de la reproducción, es con el advenimiento del capitalismo que se produce la división entre producción y reproducción, y el uso específicamente capitalista del salario para

controlar el trabajo no asalariado – generalmente femenino – doméstico y de cuidados de las unidades domésticas. Se trata de:

“un sistema social de producción que no reconoce la producción y reproducción del trabajo como una actividad socio-económica y como una fuente de acumulación del capital y, en cambio, la mistifica como un recurso natural o un servicio personal, al tiempo que saca provecho de la condición no-asalariada del trabajo involucrado” (Federici, 2010: 16).

Es decir, la actividad de reproducción social no asalariada es necesaria para la existencia del trabajo asalariado, para la acumulación de plusvalor, y para el funcionamiento del capitalismo como tal (Fraser, 2016).

En las sociedades capitalistas, los Estados de Bienestar se han desarrollado como forma de asumir responsabilidades públicas para las condiciones de la reproducción (Saraceno, 1994). A diferencia del “capitalismo competitivo liberal” del siglo XIX que tendía a mantenerse al margen, dejando a los trabajadores reproducirse autónomamente, el “capitalismo gestionado por el Estado” propio del siglo XX organizó la reproducción social a través de la provisión estatal y de bienestar social. Tomando como base la organización del salario masculino, invirtió en la reproducción de capital humano (fuerza de trabajo) mediante el salario familiar basado en el modelo del varón proveedor y la mujer ama de casa. Simultáneamente, este refuerzo de los ingresos a través del salario familiar estimuló el consumo de las familias trabajadoras, contribuyendo al aumento de la producción.

En la actualidad, el “capitalismo financiarizado” y globalizador promueve la desinversión estatal en bienestar social por medio de los programas de ajuste estructural, externalizando el trabajo de cuidados a las familias y comunidades (Fraser, *ibid.*; Federici, *ibid.*). Al igual que en la fase del capitalismo competitivo liberal, las/os trabajadoras/es se ven obligados a hacerse cargo de los costes de su reproducción como consecuencia de los recortes en la provisión de servicios para la satisfacción de necesidades.

La generalización de la economía del capitalismo financiero neoliberal ha venido produciendo una desinversión sistemática en la reproducción social de la fuerza de trabajo. A la par, crecieron las estrategias que promueven la privatización de los servicios de cuidado, sea por medio de la mercantilización o la tercerización.

Cuidado infantil y tercer sector

En Argentina, al igual que en otros países de Latinoamérica, las organizaciones del tercer sector han intensificado su participación en la provisión de servicios de cuidado infantil en contextos de pobreza. Llamadas también Organismos no Gubernamentales (ONGs), Organizaciones Sociales Comunitarias (OSC), Organizaciones sin Fines de Lucro (OSFL), o simplemente sociedad civil,

ellas constituyen un conjunto heterogéneo de instituciones conformado por asociaciones voluntarias, fundaciones, cooperativas, y diversos tipos de organizaciones sin fines de lucro.

Entre las principales razones del creciente protagonismo de tercer sector en la ejecución de políticas públicas, se destacan tres factores que guardan estrecha relación entre sí. Por un lado, la crisis del modelo de Estado de Bienestar alimentado por las críticas conservadoras a los procesos de burocratización y supuesta ineficiencia administrativa. Por el otro, el achicamiento del Estado como producto del avance neoliberal en la región. En tercer lugar, las recomendaciones de los organismos internacionales de financiamiento y asistencia técnica, que promovieron la incorporación de la participación de la sociedad civil en la ejecución de las políticas sociales. De esta manera se fue consolidando una mirada que exalta las virtudes de las OSC para fortalecer los procesos de democratización, incorporar pluralidad y flexibilidad en la oferta de servicios sociales, así como para optimizar la relación costo-beneficio en la provisión de servicios. Esta concepción se fundamenta en supuestos que conciben a la sociedad civil como un “espacio público renovado”, en el que prevalecen la solidaridad, la transparencia, la libertad y la eficiencia (Arcidiácono, 2011).

Gran parte del ideario que nutre normativamente la integración de la estrategia de *asociación público-privada* (APP)² en la provisión de servicios sociales, proviene de los desarrollos teóricos vinculados a la corriente de la “Nueva Gobernanza Pública” o “Gobernanza Colaborativa”, que “*propugna modelos más relacionales de gestión pública en los que el lenguaje de la cooperación reemplaza el de las formas transaccionales y contractuales de APP*” (Cunill Grau, 2016: 42-43). Entre los enfoques de diseño institucional enmarcados en esta teoría están el del *partenariado público-privado*, y el de la *coproducción de servicios*. Los primeros refieren a la colaboración voluntaria entre partes que comparten recursos en el desarrollo de un proyecto, y de esta manera los riesgos, los costos, las responsabilidades y los beneficios que derivan de su ejecución. El segundo alude a la participación ciudadana en la ejecución de políticas públicas, generalmente entendida como el involucramiento de las comunidades, las/os usuarias/os, y las organizaciones sin fines de lucro (Cunill Grau, *ibíd.*).

La estrategia de la APP ha tenido una importante recepción en Argentina y en el resto de la región. Sin embargo, encontramos dos aspectos críticos: su adopción como alternativa a la provisión de servicios de bienestar por el Estado, reforzando su carácter subsidiario. Simultáneamente, al utilizarse como un alivio de la carga financiera estatal, transfiere el peso económico a las organizaciones del tercer sector, redundando en una disminución y precarización de la prestación de los servicios.

En su rol de proveedor y regulador, el Estado es el único que puede equiparar los desequilibrios que se producen entre los distintos “pilares de bienestar” en la provisión de servicios sociales. En

² El Banco Mundial caracteriza a la asociación público-privada (APP) como “*un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado*” (Banco Mundial). World Bank Group <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/> Fecha de consulta: 15/04/2018.

tanto legítima y da reconocimiento a las actividades de cuidado, contribuye a su desfamiliarización. Por el contrario, la mayor desinversión y/o desregulación estatal tiende a aumentar la carga de responsabilidad de las familias y el peso de trabajo de las mujeres – particularmente de los sectores pobres de la población – familiarizando el trabajo doméstico y de cuidados.

La provisión de servicios de cuidado infantil en la ciudad de Córdoba

Actualmente en la ciudad de Córdoba la atención pública de la primera infancia está a cargo de la jurisdicción municipal y del Estado provincial. La primera gestiona jardines maternales ubicados en su mayoría en zonas urbano-marginales de la ciudad, mientras que la provisión de servicios del Estado provincial se distribuye entre los jardines administrados por el Ministerio de Educación, y las salas cuna, dependientes de la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo. Cabe mencionar que en el año 2006, el Programa Salas Cuna reemplazó a los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) que guardaban dependencia del Ministerio de Desarrollo Social.³

En las instituciones provinciales, los objetivos de los servicios difieren si se trata de establecimientos dependientes del Ministerio de Educación, o de aquellos a cargo de la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo. Mientras los primeros están enmarcados en el área de la educación inicial con fundamentos y claras metas pedagógicas, los segundos se ubican en el campo asistencial, dirigiendo su principal atención al cuidado. Es decir que el mismo sujeto en la primera infancia, ubicado en un efector u otro, recibe una propuesta con fines diferenciales. A pesar de la adhesión a las legislaciones que destacan los derechos de la infancia a una asistencia y educación integral como procesos imbricados, persiste la escisión entre ambos enfoques, que además de ser una característica generalizada en el país, tiene raíces históricas. Cabe recordar que las mismas se remontan a los tiempos de la colonia, cuando surgen las primeras instituciones caritativas dirigidas a la atención a la niñez huérfana o abandonada, centradas en el paradigma de guarda. Posteriormente, la conformación del sistema educativo a fines del siglo XIX dio lugar a la emergencia de la niñez escolarizada, diferenciada de la niñez pobre y abandonada (Ponce, 2017).

La manera de considerar a las familias – y en particular a las madres – es otro elemento clave que divide a uno y otro enfoque. Para el polo educativo, la familia es valorada como espacio de contención y obligaciones que no puede ser sustituido por la institución escolar, y las demandas de asistencia son consideradas una alteración de los propósitos pedagógicos. En el caso del polo asistencial, las familias – y las madres en particular – son vistas como sujetos de necesidades a quienes apoyar.

³ A partir del cambio de una unidad provincial a otra, se modificó la estructura organizativa que albergaba a los centros de desarrollo infantil a través de convenios con las organizaciones sin fines lucro que estaba a cargo del Ministerio de Desarrollo Social.

En esta escisión que llega hasta la actualidad, la lógica educativa es caracterizada como universalista, dirigida a todas las clases sociales, con personal profesionalizado, y de contenido primordialmente pedagógico. La lógica asistencial, por su lado, es asociada a la atención de aspectos básicos como la alimentación y la higiene a cargo mayormente de personal auxiliar no especializado, y encaminada al apoyo a las madres de los sectores populares. Es de observar aquí, que existe una idea más o menos generalizada, que vincula la asistencia al cuidado, desconociendo el nuevo paradigma del cuidado infantil asociado a la noción de derechos y a la idea de formación integral, que incluye distintos aprendizajes y desarrollos de capacidades.

Conjuntamente con la multiplicidad de modalidades de prestación, este rasgo contribuye a la heterogeneidad y diversificación de los servicios de atención de la primera infancia. Otro factor está relacionado a la dimensión espacial, que incide en la desigualdad de acceso según las zonas urbanas en las que están ubicados.

Por otra parte, se observa una desigual distribución de recursos materiales y humanos, ya que por ejemplo, mientras los jardines pertenecientes a los ministerios de educación cuentan con personal especializado y controles, los centros y salas administrados por organizaciones no gubernamentales, poseen escaso personal técnico y regulación estatal. Asimismo, la disparidad de la oferta en relación a los cupos, edades, horarios de cobertura y accesibilidad geográfica, profundizan la estratificación social⁴, dado que en la práctica coadyuvan a incrementar la demanda de las familias pobres a las organizaciones sociales y comunitarias.

El modelo mixto de bienestar y el cuidado infantil en la ciudad de Córdoba. El caso de las salas cuna

Las legislaciones y programas específicos tendientes a crear las condiciones para la implementación de las prácticas del *Welfare Mix*, han constituido otro factor relevante que contribuyó a la expansión del tercer sector en la provisión de servicios de cuidado infantil. Entre las leyes con incidencia en la provincia, se encuentran la Ley 26.233/07 que regula los centros de desarrollo infantil en el territorio nacional, y la Ley 9944/11 de Promoción y Protección Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la provincia de Córdoba, que en su título V (arts. 58-61) define el objeto, registro y las obligaciones de las organizaciones no gubernamentales de niñez y adolescencia. Recientemente, el Estado provincial sancionó la ley 10.533, que instituye el “Programa Salas Cuna” destinado a la población en situación de vulnerabilidad social.

Inaugurado en 2016, este programa se enmarca dentro del Plan “PORLAFLIA”, de la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo, y contempla la apertura de espacios para el cuidado y la

⁴ Según Esping-Andersen, la acción estatal participa en la estratificación de la ciudadanía mediante políticas que ofrecen beneficios diferenciales a distintos grupos sociales, reproduciendo de esta manera situaciones de desigualdad en el acceso a beneficios y derechos (1993).

protección de niños y niñas entre los 45 días y los 3 años de edad. El programa consiste en un proyecto articulado con ONGs de inserción comunitaria y municipios, que conforman la red provincial de Salas Cuna. Desde el mes de abril de 2018, las normativas que regulan su funcionamiento están plasmadas en la ley 10.533, que reafirma la modalidad de tercerización de los servicios asistenciales de cuidado infantil que ya venía implementando el Ministerio de Desarrollo Social provincial a través de los CDI. En efecto, en su artículo 4 declara: *“Las Salas Cuna son centros de atención gratuita para el desarrollo integral infantil autorizados a funcionar por el Poder Ejecutivo Provincial y gestionadas por personas jurídicas -públicas o privadas- de la sociedad civil sin fines de lucro”*. Este rasgo es confirmado en los artículos 6 y 7, que reservan para el ejecutivo provincial únicamente el rol de fiscalización y control, y el financiamiento a partir del presupuesto provincial.

El Estado financia a las distintas entidades que gestionan las Salas Cuna a través del pago de un monto por niño. Además, se prevé la entrega de leche fortificada y complemento nutricional, elementos de higiene y atención, equipamiento de cuidado y recreación, y refuncionalización de infraestructura⁵. En cuanto al número de infantes que atienden las salas, no existe un cupo establecido, que depende por lo tanto de las condiciones y propuestas de cada organismo a cargo. El Programa vigila la cantidad de infantes mediante auditorías mensuales. En palabras de la referente de una sala cuna: *“El programa te paga por niño 1150\$. Eso es en concepto de todo, docentes, comida, merienda de los dos turnos. Para que más o menos te rinda tenés que tener por lo menos 50 chicos”*.⁶

Un requisito para el financiamiento es la franja horaria de provisión del servicio, establecido en 4 horas como mínimo por turno. En el caso de que la organización responsable considere necesaria la extensión de turnos, debe afrontar por su cuenta los gastos derivados, como explica la autoridad de una sala cuna: *“Un niño puede estar en los dos turnos, pero la secretaría te paga por un solo turno. Queda a criterio de la ONG recibirlo en los dos turnos”*.

Asimismo, no controla otros aspectos nodales del funcionamiento institucional, como es la cantidad máxima de niñas/os permitida por docente, o quiénes y cómo están a cargo de las actividades de cuidado. La referente de una Sala Cuna comenta:

“No está regulado cuántos chicos podés tener. Nosotros pusimos cupo y tenemos lista de espera, pero si querés tener 80, podés. No está preestablecida la cantidad de docentes por niño, eso lo pone la ONG, tampoco el sueldo de la docente.”

Respecto a las condiciones de trabajo del personal, el ente estatal no regula los salarios, ni los requisitos de contratación, que están sujetos a las posibilidades y al arreglo singular de cada organización. Tampoco existe regulación del Estado sobre la idoneidad profesional, los tipos de

⁵ Página oficial del Programa Salas Cuna del Gobierno de la Provincia de Córdoba. Recuperado de: <http://www.cba.gov.ar/salas-cuna/> Fecha de consulta: 10/04/2018

⁶ Cabe aclarar que el monto mencionado corresponde al momento de la entrevista, y por lo tanto está desactualizado.

contratación, o los mecanismos de formalización laboral que implicarían, por ejemplo, concursar los cargos, o presentar certificados de salud. Sumado a la escasez general de los recursos económicos, todo ello se traduce en una situación de clara precarización laboral para el personal que trabaja en las salas cuna. En efecto, para engrosar los ingresos con los que además deben cubrirse insumos como los de alimentación, las organizaciones sociales a cargo de las salas cuna recurren a estrategias tales como la inscripción en otros programas, o la búsqueda de donaciones.

El exiguo control sobre la atención provista por las salas cuna, permite cierto grado de libertad que en algunos casos posibilita, por ejemplo, flexibilizar los horarios en favor de la organización del tiempo de las madres. Sin embargo, la insuficiente participación estatal tanto en materia organizativa como de supervisión, va en detrimento de la calidad de la prestación del servicio, debido a la escasez de personal capacitado, los bajos salarios, la falta de recursos, a su vez producto del escaso financiamiento estatal.

Un aspecto novedoso del Programa es que aparte del objetivo de *“contribuir al desarrollo psico-social de los niños y niñas invirtiendo en la estimulación temprana...”*, se propone *“brindar a la mujer la tranquilidad del cuidado y contención de sus hijos, mientras trabaja o asiste a la escuela”*. Esta meta fundacional no sólo es original respecto de su antecedente más inmediato, sino también en comparación con los programas del área educativa. Además, la asistencia a las mujeres que trabajan o estudian no se limita al cuidado de hijas/os, ya que las salas cuna forman parte de un programa más ambicioso de esa secretaría, denominado *“Cba con Ellas”*. El mismo está dirigido a *“alentar el desarrollo integral de las mujeres, promoviendo sus capacidades desde la igualdad de oportunidades”*, a través de cuatro sub-programas: *“Trabajo y Mujer”*, *“Por Mí”*, *“Mujeres en la Producción”*, y *“Mujeres y Salud”*.⁷

Sin embargo, la batería de programas que la gestión provincial busca promocionar en las salas cuna entra en tensión, muchas veces, con las trayectorias propias de las asociaciones civiles, ya que funcionan como programas predefinidos con escaso margen para el diálogo y reformulación desde las estructuras de funcionamiento organizacionales. De las entrevistas realizadas se desprende que las propuestas son significadas más como imposición y utilización de política partidaria, que como herramienta de política pública para la promoción comunitaria. Asimismo, las organizaciones quedan expuestas a los conflictos surgidos en la implementación de los programas como resultado de las promesas incumplidas y las dificultades propias de la gestión, ya que son las primeras en receptor los reclamos de vecinas y vecinos. También se manifiesta el temor al desdibujamiento del perfil identitario de las propias organizaciones, a la pérdida de autonomía en la acción colectiva, y a quedar transformadas en *“meras”* operadoras de las políticas estatales. La referente de una ONG comparte su experiencia:

⁷ Página oficial de la Secretaría de Equidad y Empleo del Gobierno de la Provincia de Córdoba. Recuperado de: <http://www.cba.gov.ar/programa-cba-con-ellas/>. Fecha de consulta: 16/04/2018.

“La Secretaría de Equidad empieza a desplegar sus otros programas, que forman parte del control social que hacen, porque después de ahí viene la escuela de oficios, o el programa “Por Mí”, y ya la sede de la cooperativa se transforma en un espacio de la provincia, pero la provincia no se hace responsable de nada de lo que pasa en ese espacio. Solamente va a poner el nombre del Programa y el técnico que va.”

Pero en estas tensiones no todo es pérdida para las organizaciones, ya que hay una fortaleza que emerge del reconocimiento de su poder de movilización y conocimiento del territorio en el que están insertas. La conciencia del papel jugado en la gestión de la política social en los barrios es un aspecto que, en algunos casos, afirma la autoestima y ayuda a afianzar posiciones: *“La gente unida y organizada es un peligro. Nosotros somos la pata en la comunidad que ellos no tienen y no saben de qué manera entrar, entonces entran a través nuestro”* (Referente de una sala cuna).

La ejecución de estas propuestas programáticas de la Secretaría se efectúa principalmente a través de la modalidad de talleres dirigidos a las mujeres, cuya convocatoria y garantía de funcionamiento – de acuerdo al diseño de la política – está a cargo de los organismos de la sociedad civil participantes, en su mayoría referentes barriales. De esta forma, se deja librado al criterio de cada organización los objetivos y modalidades de convocatoria – muchas de ellas de tipo coactivo – que tienden a otorgar a la política pública un carácter discrecional, dificultando la identificación de las finalidades que se persiguen en los distintos espacios comunitarios. Según el análisis de una referente institucional del Programa, esta modalidad:

“Obliga al referente a convocar desde la obligatoriedad a las reuniones y talleres. Al estar todo mezclado, lo institucional y lo político, y al no tener una estructura institucional el Programa Salas Cuna, no es un representante del Estado el que convoca; son referentes que además tienen roles políticos en el barrio. Incluso en eventos que se convocan voluntariamente, a esa invitación no la hace el Estado, las hace el referente del barrio. Entonces no sabemos en condición de qué invita. Sí las obliga, sí no las obliga”.

La coacción a las mujeres a participar sería la condición que habilita a permanecer en el Programa de Salas Cuna y a renovar la posibilidad de acceder a otros recursos: *“Las mujeres se sienten condicionadas en el acceso a otras cosas, recursos, que hay por detrás de ese referente”* (Referente institucional del Programa). Se reiteran los relatos en los que aparecen las mujeres ubicadas en el lugar de “destinatarias” o sujetos pasivos, en tanto su pobreza las somete a amenazas de sanciones punitivas que confirman el histórico vínculo de corte clientelar, caracterizado por relaciones de control y sumisión entre personas que portan poderes desiguales. Entre los mecanismos de presión más frecuentes, se encuentra la amenaza con respecto a la quita de hijas/os, y/o de los recursos básicos necesarios para su cuidado, que se constituye en un dispositivo de gobernabilidad.

“Nunca se hizo nada con quien no iba al taller, pero los mismos referentes de los barrios de las salas cunas nos han dicho reiteradamente que las amenazan que le van a sacar los chicos o que no le van a dar la leche” (Referente institucional del Programa).

Los talleres también portan otro objetivo implícito, que está dirigido a crear “nuevos hábitos” entre las mujeres, bajo supuestos que se originan en un conjunto de prejuicios que las caracterizan como “vagas”, o que no estudian ni trabajan por falta de voluntad. Los prejuicios presentes tanto entre el personal de las Salas Cuna como entre algunos miembros de los equipos técnicos, lleva a concebir dos tipos opuestos de mujeres destinatarias de los servicios que interactúan en tensión. Por un lado, las “merecedoras” que satisfacen las pautas y expectativas esperadas y, por el otro, las “no merecedoras” u ociosas, que no cumplen con los patrones pensados, y/o no demuestran interés. Esta mirada “moralizante”, desvaloriza a las mujeres de los sectores de la pobreza en relación a las tareas de cuidado, a sus propias motivaciones, y a cómo organizan su vida y su tiempo. Este punto de vista no solamente desconoce los derechos de las mujeres a disponer sobre sus propias vidas, sino también el carácter de carga laboral no remunerada del trabajo doméstico y de cuidados, que generalmente llevan sobre sus espaldas como producto de una desigual distribución de género al interior de los hogares.

Contrariamente a la perspectiva de género con un enfoque de derechos, desde la presentación del programa se sostienen argumentaciones donde el imaginario sobre las mujeres contiene elementos prescriptivos relacionados a un discurso patriarcal, maternalista, y heterónimo:

“La mujer es el sostén moral que desde su lugar asume el rol principal en lo económico y social; es transmisora de valores y la única capaz de reconstruir los vínculos rotos. La mujer es el núcleo de referencia de las necesidades de su grupo, y es también mediadora entre las personas de su familia y el entorno; es la mujer la que decide hacer el bien y ayudar al otro, convirtiéndose en el pilar básico de la cohesión social”⁸

Este tipo de interpretación basada en lecturas que simplifican la realidad de las mujeres provenientes de los sectores populares, estimula la promoción de programas que resultan en una sobrecarga de sus labores, tendiendo a producir efectos contrarios a los propósitos de promoción y apoyo.

A pesar de las deficiencias del programa Salas Cuna y las críticas de las que es objeto, encontramos testimonios que destacan la importancia de la ampliación de la oferta que ha posibilitado abarcar zonas donde por primera vez se instala un espacio para la atención de la primera infancia (actualmente hay más de 350 Salas Cuna en toda la provincia, de las cuales alrededor de 100 están ubicadas en la ciudad de Córdoba). Como sintetiza al respecto la

⁸ Página oficial de la Secretaría de Equidad y Empleo del Gobierno de la Provincia de Córdoba. Recuperado de: <http://www.cba.gov.ar/por-la-flia/>. Fecha de consulta: 16/04/2018.

referente de una organización social: *“Algo positivo que le tengo que reconocer es que en comparación (con los Centros de Cuidado Infantil) creció la inversión y la infraestructura”*.

También en algunos casos se valora la oportunidad de extender el radio de acción en beneficio de la niñez y las familias, particularmente aquellas ONGs que ya contaban con un cierto grado de desarrollo. Como evalúa un referente territorial:

“como organización social, a nosotros nos sirvió, nos nutrió de recursos que no teníamos, nos permitió y nos permite entrar a un montón de familias que no habíamos ingresado, pagarle a personal, a gente que trabaja acá en el barrio...”

Podría agregarse como aspecto auspicioso del programa la idea de acoplar al cuidado de la primera infancia el apoyo a las mujeres, pero la perspectiva en la que se basa oscurece este propósito, al glorificar la figura del maternazgo, que en la práctica lleva a reforzar la sobrecarga de tareas de las madres.

También plantea la coordinación de proyectos, en un intento de integración que es muy valorado en la formulación de políticas sociales. Sin embargo, este objetivo se disuelve al dejar librada su ejecución a la voluntad, posibilidades, y creatividad de efectores con diversidad de propósitos y desigualdad de recursos.

A pesar de la sanción de la ley 10.533 que legitima los convenios con las OSC, persiste la fragilidad institucional del Programa Salas Cuna, que transfiere gran parte de la responsabilidad de provisión de los servicios a estos organismos. La dificultad central se advierte en la baja financiación y escasa participación del Estado en las funciones de regulación, coordinación y vigilancia de las Salas Cuna. En las críticas al Programa se repite la percepción de las organizaciones de cargar con una excesiva responsabilidad con respecto al servicio de cuidado infantil que deben garantizar. De esta manera, se profundiza la disparidad en la calidad de los servicios que se ofrecen, que queda a merced de las capacidades económicas y organizativas de cada asociación civil.

Todo ello conduce al bajo impacto en la desfamiliarización del cuidado infantil en los sectores populares. Las familias en general, y las mujeres en particular, siguen teniendo las mismas dificultades para acceder a servicios de atención a la primera infancia que les permitan mejorar sus condiciones de reproducción social, e incluirse plenamente en el mercado laboral.

Consideraciones finales

Observamos que el programa Salas Cuna reúne varias de las características de las asociaciones entre Estado y tercer sector descriptas. Ellas refieren a la debilidad de los arreglos institucionales, y al lugar del Estado provincial como subsidiario de la demanda de cuidado. En la práctica, los propósitos de integralidad se desdibujan, debido a la ausencia de co-gestión en la planificación

de los programas, y a la escasa coordinación en su ejecución. Dado que éstos son planificados en el ámbito del Estado, queda escaso margen para la acción interjurisdiccional.

Advertimos también la ausencia de la inscripción del programa en el marco de los derechos de ciudadanía, que se plasma en la escasez de recursos provistos por el Estado provincial, la insuficiencia de controles de calidad, y la ausencia de participación estatal en la organización de los servicios. Sin su acompañamiento, la oferta del cuidado infantil para los sectores populares queda en gran medida bajo la responsabilidad del entramado solidario, voluntario y/o caritativo de las organizaciones sociales, donde el trabajo cotidiano lo sostienen también las mismas mujeres. De esta lectura se desprende que se reitera una lógica muy extendida entre las políticas dirigidas a los sectores vulnerables, consistente en la provisión de recursos pobres para poblaciones pobres.

Bibliografía

Arcidiácono, Pilar (2011). El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No 51, 153-176, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.

Carrasco Bengoa, Cristina, Borderías, Cristina, Torns, Teresa (2011): El trabajo de cuidados: historia, teoría y políticas. Los Libros de la Catarata, Madrid.

Cecchini, Simone, Robles, Claudia, y Filgueira, Fernando. (2014). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada. CEPAL, Serie Políticas Sociales N.º 202.

Cunill Grau, Nuria (2016). La provisión privada de servicios de protección social. Confrontando el debate anglosajón con los imperativos de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 66. Caracas.

Daly, Mary y Lewis, Jane (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *British Journal of Sociology*, Vol. No. 51, Issue No. 2. 281-298. London School of Economics and Political Science, London.

Esping-Andersen, Gøsta (2000). Fundamentos sociales de las economías postindustriales. Ediciones Ariel, Barcelona.

----- (1993). Los tres mundos del Estado del bienestar. Edicions Alfons el Magnànim- IVEI. Valencia.

Esquivel, Valeria (2011). La Economía del cuidado: un recorrido conceptual, en Norma Sanchís (comp.) *Aportes al debate del desarrollo en América Latina desde una perspectiva feminista*. 20-30. Red de Género y Comercio, Buenos Aires.

Federici, Silvia (2013). Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas. Traficantes de sueños, Madrid.

Fraser, Nancy (2016). El capital y los cuidados. *New Left Review* 100 segunda época. 111-132. Traficante de Sueños, Madrid.

Ponce, Rosana (2017). La educación Inicial argentina. *La Revista del Plan Fénix*, Año 8, No 66, 14-21, Buenos Aires.

Razavi, Shakra (2007). The political and social economy of care in a development context: Conceptual issues, research questions and policy options. Geneva: UNRISD.

Saraceno, Chiara (2016). Varieties of familism: Comparing four southern European and East Asian welfare regimes. *Journal of European Social Policy* 26. 324-326. Sage Publications: Newbury Park, California.

----- (1994). The ambivalent familism of the Italian welfare state. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 1.1, 60-82. Oxford University Press, Oxford.

Documentos consultados

Ley Nacional 26.233. Centros de Desarrollo Infantil. Promoción y regulación. Fecha de Promulgación: 24 de Abril de 2007.

Ley Provincial 9.944. Promoción y Protección Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la provincia de Córdoba. Fecha de Promulgación: 03 de junio de 2011.

Ley Provincial 10.533. Programas Salas Cunas destinado a la población en situación de vulnerabilidad social. Fecha de Promulgación: 26 de Abril de 2018.

Cita recomendada

Cristina González, Valeria Nicora, Natalia Iriarte, Lucas Torrice, Nora Britos y Rubén Caro (2018): «¿Familiarización o desfamiliarización? La tercerización del cuidado infantil en la ciudad de Córdoba» [artículo en línea]. *Conciencia Social*. Revista digital de Trabajo Social. Vol. 2, Nro. 3. Carrera de Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UNC. pp. 10-26 [Fecha de consulta: dd/mm/aa].

<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/21642>

ISSN 2591-5339

Esta obra está bajo la licencia Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. La que permite compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) se mantengan los mismos términos de la licencia. La licencia completa se puede consultar en: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Sobre las/os autoras/es

Cristina González

Argentina. Miembro del Comité Editorial de la Revista ConcienciaSocial. Docente en la Maestría en Trabajo Social con mención en Intervención Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Investigadora en SECyT-UNC. Correo electrónico: gw.cristina@gmail.com

Valeria Nicora

Argentina. Docente en la carrera de Lic. en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Investigadora en SECyT-UNC. Correo electrónico: vnicora@hotmail.com

Natalia Iriarte

Argentina. Equipo profesional del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba. Investigadora en SECyT-UNC. Correo electrónico: nati_iriarte@hotmail.com

Lucas Torrice

Argentino. Maestrando en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Investigador en SECyT-UNC. Correo electrónico: lucas_1148@hotmail.com

Nora Britos

Argentina. Docente en la carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Directora de la Maestría en Ciencias Sociales. Investigadora en SECyT-UNC. Correo electrónico: norabritos@hotmail.com

Rubén Caro

Argentino. Docente en la carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Coordinador académico de la carrera de Lic. en Sociología. Investigador en SECyT-UNC. Correo electrónico: caroruben@hotmail.com